

## TÜRKİYE'DE İDARİ YARGISI TARİHİ - ÖZET

<b>I. KLASİK OSMANLI SİSTEMİNDE ŞİKAYET YOLU (ARZ-I HÂL VE ARZ-I MAHZARLAR) VE ADÂLETNÂMELER .....</b>	<b>1</b>
<b>II. TÜRK İDARİ YARGISININ EVRİM BAŞLANGICI: MODERN İDARENİN OLUŞMASI ve TEMSİLİ TAŞRA MECLİSLERİ .....</b>	<b>3</b>
A. <i>Temsili Taşra Meclisleri: Muhassıllık Meclislerinden Eyalet Meclislerine .....</i>	<i>5</i>
B. <i>Adli İşler – İdari İşler Ayrımı: Eyalet Meclislerinden İdare Meclislerine .....</i>	<i>8</i>
<b>III. MERKEZDE YENİLENME: DİVANI HÜMÂYUN'DAN MECLİSLERE .....</b>	<b>12</b>
A. <i>Divan-ı Hümayûn'dan Meclislere .....</i>	<i>12</i>
B. <i>Kurumsal Denetim: Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838), Tanzimât-ı Hayriye'nin Hâmî-i Hâkikisi .....</i>	<i>13</i>
1. <i>Adli İşler – İdari İşler Ayrımı: Meclis-i Âli-i Tanzimat (1854) .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Adli İşler – İdari İşler Birliği: Meclis-i Ahkâm-ı Adliye (1861) .....</i>	<i>17</i>
3. <i>Şûra-yı Devlet (1868).....</i>	<i>17</i>
4. <i>Tefrik-i Mesalih Usûlü .....</i>	<i>18</i>
<b>IV. ŞÛRA-YI DEVLET .....</b>	<b>19</b>
A. <i>Kuruluş .....</i>	<i>19</i>
B. <i>Çok Sayıda Değişiklik, Denetimde Süreklilik .....</i>	<i>24</i>

## TÜRKİYE'DE İDARİ YARGISI TARİHİ - ÖZET

Onur Karahanoğulları

Türk idari yargısının oluşum evrimi, sadece Şûra-yı Devlet'in tarihi gelişimi ile açıklanamaz. 1840'ta temsili taşra meclislerinin, yöneticiler üzerindeki denetimiyle başlayan evrim, 1913'te, *idari kararların* denetlenmesi aşamasına ulaşmış, Cumhuriyet Devriminden sonra da idari işlemlerin iptal davası yoluyla denetlenmesi sistemi benimsenmiştir. Bu denetim kökeninde vergiye ilişkin konularda ortaya çıkmış, zaman içinde konu olarak genişlemiş, ilk başlarda, kişi ile görev arasında bir ayırım yapılmamış, ancak daha sonra memurların yargılanması ile işin (kararların) denetlenmesi arasında bir ayırım yapılmıştır. Türk idari yargısı, Fransız etkisi ile açıklanamayacak zengin bir tarihsel evrime sahiptir.

1840'tan Cumhuriyet dönemine kadar uzanan düzenlemelerde meclisler, farklı adlar ve farklı bileşenlere (seçilmiş üyelerin bulunup bulunmaması, seçim yöntemindeki değişiklikler) sahip olsalar da denetim işlevlerini hep korumuşlar ve zaman içinde geliştirmişlerdir. Başlangıçta asıl olarak vergi konularındaki şikayetleri kapsayan denetim, zaman içinde idarenin tüm kararlarını kapsar hale gelmiştir. Yine başlangıçta kusurlu görevliyi cezalandırmaya dayanan kişi odaklı denetim anlayışından, kusurlu görevli ile hatalı işlemleri ayrı değerlendirme anlayışına varılmıştır. Evriminin başlarında, kanuna veya hukuka aykırılık gibi bir kavram da bulunmamaktadır. İdare hakkındaki *şikayetler* sözkonusudur. Adaletle aykırı davranışa şikayet sebebidir. Bürokrasinin oluşturulması, memur sistemine geçilmesi ve yönetme işlevini belirleyen ve kayıtlayan kuralların artmasıyla birlikte şikayetin kanun ve nizamlara aykırılık temeline oturtulması mümkün olmuştur.

Tanzimatta vergi toplama sisteminin, taşra örgütlenmesinin ve adalet sisteminin düzenlenmesi, idari yargının tarihsel evrimini başlatacak olan taşra meclislerini yaratmıştır.

Merkezdeki reformlarda, eski divan yapılanmasının yerine yasama, danışma, denetleme ve yargı işlevleri ile donatılmış bir meclis kurulması evrimin tamamlayıcısıdır.

İdare aleyhinde şikayet, idarenin şikayet ile denetlenmesi, Tanzimat döneminde merkez ve taşra meclislerine şikayetler hakkında karar vermek yetkisi tanınmadan önce de Osmanlı hukuk sisteminin ve halkının bildiği bir yöntemdir.

### I. KLASİK OSMANLI SİSTEMİNDE ŞİKAYET YOLU (ARZ-I HÂL VE ARZ-I MAHZARLAR) VE ADÂLETNÂMELER

Osmanlı İmparatorluğu'nun Tanzimat öncesi döneminde de tebaayı, devlet iktidarını temsil edenlerin *haksızlıklarına* karşı koruyan yollar bulunmaktadır.

Devlet örgütlenmesinin bulunduğu her toplumda bu işlev çeşitli biçimlerde karşılanmıştır. İdari yargı tarihi araştırmasını yönetilenlerin uğradığı haksızlıkları giderecek mekanizmaları temel alarak kurduğumuzda, incelemelerimizi Cumhuriyet Devrimi'ni önceleyen Osmanlı tanzimatından, Osmanlı klasik dönemine, Osmanlı'yı önceleyen Türk ve İslam devletlerine kadar götürmemiz, düşünsel yakınlığımızla bağlantılı olarak Ortaasya Türk veya Ortadoğu İslam tarihinde ilerlememiz gerekebilir.

#### *Hükkâmı seyf ve siyaset olan vükelâyı devlet...*

- Uygulayıcıların bağlı olduğu kuralların varlığı da denetim için şarttır.
- Kendi kuralını kendi yapan bir özneyi ancak adil olmadığı gerekçesiyle denetleyebiliriz.
- Osmanlı'da padişahın iradesi denetlenemez, ancak onun adil olmadığı söylenebilir.
- Onun adına irade açıklayan, faaliyette bulunan yöneticiler ise kuralların ve yönetim gücünün sahibi olan padişaha şikayet edilebilir.
- Yönetici kul, kendisine bu gücü veren padişahın güvenini kötüye kullanmıştır. İktidarın sahibi padişah bunu düzeltebilir. Yönetenin ihsanıdır, inayetidir.
- Kadıların, bu konularda *hüküm verme* yetkisi yoktur. Haksızlıkların giderilmesi yargılama işlevi içinde değildir.
  - 1671 tarihinde Tevkii Abdurrahman Paşa tarafından derlenen Osmanlı kanunnamelerinde kadıların yetkileri, aile hukuku, şahıs hukuku ve benzeri işlere hasredilmiş ve kadıların siyasi ve idari işlere karışmaması gerektiği kesin olarak belirtilmiştir. Kadıların yetkili oldukları konular sayıldıktan sonra, "... amma nizamı memleket ve hıfzı haraseti raiyyet ve siyasete müteallik umuru, hükkâmı seyf ve siyaset olan vükelâyı devlete havale etmekle memurdurlar" denilmiştir. Kadılar,

memleket nizamı, reayanın geçiminin korunması ve siyasete ilişkin konuları askerin ve siyasetin hakimi olan devlet vekillerine göndermek zorundadır.

- Hakimiyetin mutlak sahibi hükümdar, onun mutlak vekili olan sadrazam ve onun altında mahalli büyük memurlar bu *iktidarı* kullanmaktadır. Sadrazamın, *def'i mezalim* yani yönetilenlerin uğradıkları haksızlıkları gidermek gücü bulunmaktadır. Sadrazamın, adalet dağıtma ve mezalimleri defetme gücüne, görevde bulunan tüm vezirler de sahiptir. Eyaletlerde mahallin en büyük görevlisi olan beylerbeyi, sancaklarda sancakbeyi adalet dağıtmakla görevlidir.
- Kadıların *memleket nizamı, reayanın geçiminin korunması ve siyasete ilişkin konularda* adalet dağıtma yetkisi bulunmamaktadır. Örfiye (askerlik ve yönetim) sınıfı ile kalemiye sınıfından bir görevlinin yönetilenlere yönelik bir haksızlığı kadıya şikayet edilebilmektedir. Kadı bu şikayeti değerlendirmekte, gerekli incelemeyi yapmakta ancak görevliyi yargılayamamaktadır. Kullar için gerekli cezayı vermek (divanı ile birlikte) padişaha ait bir yetkidir.

En üstün iktidar olan Padişah, tüm haksızlık iddialarını kendi divanında, Divan-ı Hümayun'da çözmektedir. Herhangi bir haksızlığa uğradığını ileri süren herkes Divan-ı Hümayun'a başvurabilir.

Başvuru, huzura çıkmakla olabileceği gibi arzuhal vererek de olabilmektedir.

### **Hukuka Aykırılık: Bid'at**

Osmanlı'da yönetenlerin hukuka aykırılıkları *bid'at* olarak adlandırılmaktadır. Bid'at, "sonradan ortaya çıkan, Peygamber zamanından sonra dinde ortaya çıkan yenilik" sözlük anlamına sahiptir. Konumuz bakımından, kurulmuş olan düzenin dışına çıkılması anlamına gelebilir. Yöneticilerin bid'atlarının yaratacağı haksızlıkları (*mezalimleri*) gidermek yine yönetenin görevidir.

"Kutadgu-Bilig'de ünlü *adâlet dairesi* şöyle tarif edilmiştir: Memleket tutmak için çok asker ve ordu lazımdır, askeri beslemek için de çok mal ve servete ihtiyaç vardır. Hazinesinin bu malı elde etmesi için halkın zengin olması gerektir. Halkın zengin olması için de doğru kanunlar konulmalıdır. Bunlardan biri ihmal edilirse dördü de kalır. Dördü birden ihmal edilirse beylik çözülmeye yüz tutar (İnalcık, 2000: 75)."

### **Şikayetler: Arz-ı hâl ve arz-ı mahzarlar**

- Adaletin sağlanmasında *şikayet* ve *adaletname* iki temel araçtır.
  - Kişilerin tek (*arz-ı hâl*) veya toplu şikayetleri (*arz-ı mahzar*) üzerine, padişah haksızlıkların giderilmesi için emirler vermektedir. Kadılar, halkın toplu şikâyetlerini *arz-i mahzar* denilen bir yazıyla sultana arz etme yetkisine sahiptir
  - Ayrıca, padişah genel konularda, haksızlıkları engellenmesi için *adaletnameler* ilan etmektedir.

Arza konu olan şikayetler farklı niteliklerde olabilir. Yani, idari konu, adli konu gibi türler veya özel tasnifler bulunmamaktadır. "Haksız ve zararlı durum, eşkiyanın veya memurlarının soygunculuğu, bir mahkeme kararını tanımama, borcunu ödememe gibi genellikle kanuna aykırı hareketlerden doğma olabilir. Bir yöre halkının yıkık bir köprünün tamiri için başvurmaları da aynı kategoride sayılır. Köylünün toprak anlaşmazlıkları veya bir tımar-erinin köylüden alamadığı vergiler de bir şikâyet konusudur (İnalcık, 2000: 51)." Halktan kanuna aykırı biçimde vergi alınması veya para toplanması da yaygın şikayet konularındandır.

Şikayet üzerine, Divan-ı Hümayun'da konu incelenir, hükmün doğrultusu gösterilir, gereği kadılara emredilir. Konu, idareciden kaynaklanan bir haksızlıkta, emir hem kadıya hem de idareciye yönelik olabilir.

- Adaletname, şikayetler üzerine verilen tekil kararlardan farklı olarak, yöneticilerin mezalimlerinin yaygınlaşması üzerine çıkarılan ve kanunları hatırlatarak veya yeni kurallar getirerek yöneticilerin halka mezalimini yasaklayan genel emirdir. Tahta çıkan padişahın, yeni ve adil bir saltanat dönemi açmak için adaletname çıkardığı da görülmektedir. Adaletnamelerin hedefi kadılar ve yöneticilerdir. En çok, yönetici sınıfın, kanun dışı veya mesnetsiz olarak reayadan para ve eşya alması ya da onlara çalışma gibi birtakım yükümlülükler getirmesini önlemek için adaletname çıkarılmıştır. Adaletnamelere uymayanları saptamak için kurumsal bir yapı bulunamamaktadır. Padişah adaletnamede, sorunlu yerlerde gizli teftiş yaptıracağını bildirerek yöneticileri uyarır. Reayadan öşür mahsûlünün *aynen* değil, *para* olarak alınması, Öşrü ayırmak için vaktinde harman yerine gelmezler veya a'şarı yaş iken hesaplayıp kuruduktan o miktar üzerinden alırlar (s.103)."

Sadece örfiyenin haksızlıkları değil, şer'iyyenin haksızlıkları konusunda da arzlar bulunmakta ve haksızlıkları gidermek için adaletnameler çıkarılmaktadır. "(H.1054/1644 tarihli adâletnâmeden anlaşıldığına göre), Adala kazası halkı şikayet ederek kadının eskiden beri oturageldiği yerde oturmadığını, nâib, kethüdâ ve adamları ile 'il üzerine devre çıkıp' köy köy dolaştığını, halkın evlerine konuk olup adamlarına ve hayvanlarına bedava yiyecek ve yem aldığını, Pâdişah-kapısından emredilen vergileri fazla tahsil edip fazlasını kendi cebine attığını, *bî-namâz teftîşi* adıyla bir köyden çok para topladığını, mirasçılar yetişkin oldukları ve kadıdan taksimi

yapmasını istemedikleri halde miras taksimi yaptığını ve resm-i kısmeti fazlasıyla aldığını ve sâir vesikalar için de kadının ve adamlarının fazla resim istediklerini ileri sürmüş ve Pâdişah'tan bu haksızlıkları önleyen bir ferman rica etmişlerdir (s.108).”

- Tanzimat sonrasında kanunlaştırma hareketi, özellikle ceza kanunnamesi, yöneticilerin görev alanlarını belirginleştirmekte, yetkilerine belirgin dayanaklar oluşturmakta bunun sonucunda da yasaya dayanması gereken idare düşüncesinin gelişimini sağlamıştır. Varlığı padişahın iradesine dayanan yöneticilerin yerine, yetkilerle tanımlanan makamlardan oluşan idare oluşmaya başlamıştır. Padişah ve kullarının yönetiminden, devletin ve görevlilerinin yönetimine doğru bir gelişme yaşanacaktır.
- Tanzimat'ın merkez ve taşra meclisleri, her seferinde yeniden aldıkları padişah rızası ile değil, çıkan yeni yasalardan aldıkları yetkilerle denetim yapmaktadır.

Klasik dönemde hem idari hem de yargısal görevleri olan kadı, 19. yüzyıl başında, Tanzimat öncesinde, yönetsel görevlerinden arındırılarak “gerçek bir hakime” dönüşmüştür.

Mayıs 1795, Ocak 1798 ve Mayıs 1802 emirlerinde kadıların adalet dışındaki işlerle uğraşması yasaklanmıştır.

İdare ile yargı ayrılığını ilk kez III. Selim açıkça istemiş, ancak bunda başarılı olamamıştır. II. Mahmut ise, kadıları ceza tehdidiyle yola getirmeğe çalışmış ve *Tarîk-i ilmîyye'ye dair Ceza Kânunnamesi*'ni (İlmiye Sınıfına Ait Ceza Yasası) çıkarmıştır.

Kadıların, yönetimle ilgili görevleri yeni kurumlara devredilmeye çalışılmıştır. “Yeniçeri Ocağının kaldırılmasından sonra şehirlerde güvenliğin korunması, ekonomik hayatın yeniden düzenlenmesi için yeni önlemler alınmış, ihtisap nazırlığı, defter nazırlığı, sandık eminliği gibi yeni kurumlara yer verilerek mahkemede görülen işlerin büyük bir kısmı buralara aktarılmıştır.”

Nizamiye mahkemeleri müslim, gayrimüslim tüm Osmanlı uyruğu için ortak mahkemelerdir. Ticaret Mahkemeleri 1846 yılında kurulmaya başlanmış; 1868'de 64 büyük yerleşim merkezinde ticaret mahkemesi kurulmuş ve 1875'te sayı 120'yi bulmuştur.

## **II. TÜRK İDARİ YARGISININ EVRİM BAŞLANGICI: MODERN İDARENİN OLUŞMASI ve TEMSİLİ TAŞRA MECLİSLERİ**

İdarenin denetlenmesinin modern araçlarının geliştirilmesi, Osmanlı'da kapitalizmin gelişmesi veya kapitalizmin Osmanlı topraklarına girişiyle bağlantılıdır.

Osmanlı ülkesine giren ve yerleşen kapitalizmin toplumsal ve siyasal yapıyı dönüştürmesi sonucunda ortaya çıkan kamu hizmetleri ile kurulan devlet örgütlenmesi, yasal-ussal idare, yasal statüleri işgal eden kamu görevlileri, düzenli ortak yargı, vatandaşlık bağı, yasama sürecinden geçirilerek oluşturan kanun (nizamname) anlayışı vb.'leri Osmanlı tanzimatının temel yenilikleri olmuştur.

Devletin mali bunalımı, ... devleti yönetenlerin 19. yüzyıldaki temel arayışı, ülkeyi yeni ve düzenli bir örgütlenme ile denetleyerek gelirlerini artırmak olacaktır.

Tüccar ve mültezimin elinde bir parasal sermaye birikimi oluşmuş ve tefeci sermaye ortaya çıkmıştır. Bunlar, Osmanlı'nın kapitalist dünya sistemi ile bütünleşmesinin araçlarıdır. Bürokrasi de bu süreçte bir bölünme yaşamış ve bir kesimi ile gelişen sınıflarla ittifak içine girmiştir. Bölünme, bunalıma değişim yoluyla çözüm üretmeyi düşünen yöneticiler ile muhafazakarlar arasında gerçekleşmiştir.

“Tanzimat fermmanı ilk kez Padişah'ın tebaasına (en başta kapitalist güçlerin koruması altındaki gayrimüslim ve yabancı tüccara) müsadereye karşı güvence vererek özel mülkiyeti güvence altına almıştır. Arazi Kanunnamesi, belirli sınırlamalara rağmen toprakta özel mülkiyeti tanıyarak yüzyıllara yayılan bir süreç içinde fiilen oluşmuş olan özel mülklere yasal bir kılıf sağlamıştır.”

Kurulan ilk modern mahkemelerin, *ticaret mahkemeleri* (1846) olması ... “Avrupa ülkeleriyle gelişen ticari ilişkiler, ortaya çıkan yeni ekonomik anlaşmazlıklar, İmparatorluk bünyesinde yeni bir örgütlenmeyi zorunlu kılmıştır.”

Marx'ın saptamasıyla “bürokrasi, sivil toplumun (üretim ilişkileri alanının –OK) devlet biçimciliğidir. (Bir korporasyon olarak) devletin bilinci, devletin iradesi, devletin gücüdür .... Bürokrasi gerçek devletin yanındaki imgesel devlettir; devletin ruhsallığıdır. Bunun sonucunda devlete ilişkin herşey biri gerçek, biri bürokratik olmak üzere çift anlamlıdır. Bürokrasi, devletin varoluşunu, toplumun ruhsal varoluşunu elinde tutar.”

Osmanlı'da modern idarenin doğuşu, “yönetici sınıfın *kalemiye* diye bilinen dalının 1830'lardan sonra, *mülkiye* diye bilinen yeni bir oluşuma dönüşmesi”nden izlenebilir.

Osmanlı idaresini, saray ve padişahın kulları ile tanımlayabiliriz. İmparatorluk coğrafyasına yayılmış bir Osmanlı idaresinden söz edilebilmesi güçtür. Findley, hem başkentteki hem de taşradaki dairelerde hizmet eden katiplerin sayısını, 1790 yılı itibarıyla yaklaşık 2000 olarak vermektedir.

Çeşitli şekillerde iktidar kullanan kişilerin sayısının bu denli az olmadığı açıktır. Ancak hükümdarla açıkça görev bağlantısı içinde olan veya açıkça onun kulu olarak görev yapan, tebaanın karşısına bu sıfatla çıkan kişilerin sayısı azdır. Tebaanın *idare* ile teması bu nedenle sınırlıdır. Bunun dışında devlet hizmetlerindeki sınırlılık da aynı sonucu doğurmaktadır.

1800’lerden itibaren devletin, *teşkilatı* aracılığıyla, kendi örgütü ve adamları aracılığıyla hakimiyet alanını yönetme çabasının sonucu olarak *idare* oluşmaya başlamıştır.

II. Mahmut, ilk nezaretleri kurmuş; memur rütbelerinde yeni bir hiyerarşi oluşturmuş; eski yüksek mevkilere yıllık tevcihat uygulamasını kaldırmış; eski tahsisat sistemi yerine maaş sistemini getirmiş; memurların eğitimi için yeni okullar açmış ve kulluğun bazı temel unsurlarını ilga etmiştir. Çağdaş bir mülkiye personel sisteminin temellerini atan bu yenilikler 1877 yılında personel sicil sisteminin kurulması; 1880’lerde memurların ilerlemesi ve emekli olmasının düzenlenmesi, emekli sandığı oluşturulması ve mülkiye memurları komisyonunun kurulması ile yerleştirilmiş ve geliştirilmiştir. Bu yenilikler hiçbir zaman *tam* olarak gerçekleştirilememiştir. Örneğin maaş sistemi Cumhuriyete kadar hiçbir zaman düzgün işlememiştir. Ancak bunlar, evrim sürecini besleyen temel kanallar olmuştur.

Devlet görevlileri sisteminde, mülkiyeye, modern idareye doğru yaşanan bu gelişmeler sonucunda, memur sayısında önemli bir artış yaşanmıştır. 1877 yılı itibarıyla sicil kayıtlarından yola çıkılarak yetmiş bin sayısı verilmektedir.

Böylece devlet idaresi bürokratik bir karakter kazanmıştır.

Verdiğimiz sayı katiplere ilişkindir. Bunun dışında, Findley’in saptamasıyla, “İmparatorluk çapında altyapı yaratması gereken bakanlıklarda çalışan memurların sayısı çok daha fazlaydı. Âyana karşı başlatılan hareketin ardından, mülkiye memurları yerel yönetimlerde (taşrada -OK) ilk defa birincil düzeyde sorumluluk aldılar. Laik bir hukuk ve adli sistemin kurulmasıyla ilk kez önemli adli yetkilere sahip oldular. Modern nüfus sayım ve yazım sistemleri, Osmanlı uyruklarının nüfus kâğıtları ve pasaport almak için devlet memurlarıyla ilişkiye girmelerini gerektirdi. Maarif Nezareti’nin denetimindeki yeni okullardaki öğretmenler köken olarak bürokrattılar. Memurlar, tüccar ve hacıların hareketlerini kısıtlayan karantinalarda da önemli bir rol oynuyorlardı.”

Devlet örgütlenmesinde, mali merkezileşme arayışıyla birlikte işlev farklılaşması da başlamıştır: İmparatorluğun kuruluşundan beri hem mali ve hem de idari-askeri görevler yüklenmiş olan vali, sancakbeyi daha sonraları mütesellimlerin mali yükümlülükleri kaldırılmış; sancakların her türlü vergi gelirlerinin toplatılması işi merkezden atanmış muhasıllara bırakılmıştır.

Taşra örgütlenmesinin dönüştürülmesinde sadece bir işlev farklılaşması değil, devlet için işlev üstlenilmesi de sözkonusudur: “Eyalet Meclisleri Talimâtnamesinin (1849) altıncı bölümü (42–48. maddeler) ülkenin bayındırlık ve eğitim-öğretim işleriyle meclisin ilişkilerine ayrılmıştır. Açılmış bulunan ve açılacak okullar için belirlenmiş kuralların eksiksiz uygulanmasını meclis denetleyecektir. ... ziraat müdürleriyle Nafia Nezaretinin ziraatı geliştirmek için gerekenleri yapmaları, bağ, bahçe ve tarlalara zarar veren şeylerle savaşılmaması, tapu işlerinin dürüstçe yürütülmesi gibi işlerle de meclis görevlendirilmektedir. Ayrıca yapılacak binaların yönetmeliğe uygunluğunu denetlemek, yolları geniş tutmak, sokak ve caddelerin temizliğine dikkat etmek gibi belediye hizmetlerinin denetlenmesi işi de meclise verilmektedir.”

Eyalet merkezlerinde, bütün hazine gelirlerinin toplandığı ve giderlerin tek elden karşılandığı sandıklar (önceleri *sandık emininin* yönetimindeki *memleket sandıkları*, daha sonra sarrafların yönetimindeki *mal sandıkları*) oluşturulmuştur. Eyalet sınırları içinde görev yapan bütün memurlara ve askerlere maaşları buradan ödenmiştir.

Oluşmakta olan idare hakkında fikir vermesi amacıyla Ankara Eyaleti merkezindeki devlet görevlilerini aktaralım: Ankara Eyaleti mutasarrıfı, defterdarı, mal katibi, iki mal katibi refiki, tahrirat katibi, tahrirat katibi refiki, defteri katibi, sandık sarrafı, beş karantinahane memuru, nüfus nazırı, on dört nüfus mukayyidi, posta müdürü, üç posta memuru, süvari ve piyade zaptiye askeri.

Konumuz bakımından öneli olan nokta, yetki ve görev alanları düzenli kurallarla belirlenmiş eğitimli, profesyonel ve görevlerinden sorumlu memurların ve dolayısıyla idarenin ortaya çıkmasıdır.

***Taşrada, şahsa bağlı olmayan, kurallar ve işlemler üzerine kurulu modern idarenin ortaya çıkmasında önemli bir aşama, görevlilerin sorumluluklarının belirlenmesi olmuştur.***

“Meclis-i Ahkâm-ı Adliye 22 Eylül 1858’de ‘Vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimat’ başlığı ile mülkiye memurları için bazı esaslar tesbit ve tamim etmiştir.” Bu esaslarda, *kanuna bağlılık tüm memurlar için zorunluluk haline getirilmiştir*. “Büyük, küçük bütün devlet memurları, halk gibi, kanuna saygı göstermeye

mecburdurlar.” Görevlinin yasaya bağlılığı anlayışı benimsenmiştir. Henüz, *idarenin yasallığı değil, görevlinin yasaya bağlılığı* sözkonusudur.

Görevli ile görev arasında henüz tam bir ayırım yapılamamaktadır.

“1869’da neşredilen (Dairei Umumiyei Vilâyet Nizamnâmesi) ile mülkiye memurlarının validen nahiye müdürüne ve hattâ muhtara kadar olan kademelerine göre yetki ve sorumluluğu tesbit edilmiştir.”

1849 düzenlemesinde, görevlinin kişisel olarak ceza sorumluluğu anlayışından, emri altındakiler tarafından yerine getirilse de “görev”den sorumluluk anlayışının gelişmeye başladığının izleri bulunmaktadır. 1849 *Eyalet Meclisleri Talimatnamesi*’nin eki niteliğinde olan yönetmelikte valilerin görevleri belirlenmiştir. Buna göre, örneğin, “hiç kimseye zulmedilmeyecek, işkence ve eziyet yapılmayacaktır. Yapıldığı anlaşılırsa valiler sorumlu tutulacaktır. ... Hukuk davalarında vali ve diğer görevliler, belli vergiler dışında, cerime, rüşvet, buyruldu harcı, hediye ve başka adlarla para ve eşya almayacaklar; aksi takdirde özel sorumluluk valinin olacaktır.”

Devletin görevlilerine ilişkin olarak Tanzimat döneminde gerçekleştirilen yenilikler, 1876 Anayasasında, genel anayasal ilkelere dönüşmüştür (Anayasa, m.39, 40, 41).

Anayasanın Memurun başlıklı bölümünde yer alan 39. madde memuriyete girişte “ehil ve müstahak” olma koşulu ve memuriyet güvencesi getirmiştir. Konumuz bakımından 40. madde önemlidir: “*her memuriyetin vezayifi nizamı mahsus ile tayin olunacağından her memur kendü vazifesi dairesinde mes’uldür.*” Memuriyet, memurdan ayrılmaya başlamıştır. Memuriyetin, kanunla belirlenmiş bir görev ve yetki alanı vardır. Memur, kendi görev alanında sorumludur. 1876 Anayasasının 41. maddesinde, idarenin yasalar çerçevesinde tutulması için ek düzenleme getirilmiştir: “*Memurun âmirine hürmet ve riayeti lâzmeden ise de itaati kanunun tâyin ettiği daireye mahsustur. Hilâfi kanun olan umurda amire itaat mes’uliyetten kurtulmağa mesar olamaz.*” Önemli olan nokta, “*kanunun tâyin ettiği daire*”nin idare (memur) için bir sınır olarak konulmasıdır.

Memurun (idarenin) yasalar çerçevesinde hareket etmesi anayasal bir kural haline gelmiştir. Bu tarih için “idarenin yasallığı” ilkesinden söz edilemez. Ancak, “memuriyetin yasallığı” bir anayasal kural haline gelmiştir. Devlet görevlilerini, bu çerçevenin dışına çıktıklarında denetlemek üzere ceza kanunu çıkarılmıştır. Ayrıca, taşrada ve merkezdeki meclislere idare aleyhindeki şikayetleri halletme yetkisi verilmiştir.

İdari yargının tarihi, Osmanlı’da modern idarenin ortaya çıkışı sürecinde yer alır.

#### **A. Temsili Taşra Meclisleri: Muhassıllık Meclislerinden Eyalet Meclislerine**

Günümüz idari yargı sisteminin tarihsel kökenlerini oluşturan *evrim çizgisinin başlangıcı* olarak, Tanzimat döneminde oluşturulan temsili taşra meclislerini veya bir başka anlatımla mahalli meclisleri kabul edebiliriz.

Bu meclisleri İncalcık, eskinin yeni adlar altında devamı olarak görmektedir: “Tanzimat’a kadar kadının başkanlığı altında mahallî âyân ve eşrâfın katıldığı meclisler, verginin taksimi ve toplanması ve mahallî idarenin harcama ve giderlerinin tâyini hususunda yetkili idi. İdarî-malî dâvalar kadılar vasıtasıyla görülürdü.” İncalcık tarihsel süreklilik olduğunu savunmakla birlikte farklılık da saptamaktadır: “Tanzimat’ın getirdiği meclislerin eskisinden farkı, başkanlığın kadılardan, yâni ulemâdan alınıp valiye, muhassıla veya kaza müdürlerine, yâni idare adamlarına (abç) verilmesi ve gayri müslim tebaanın, dinî reisleri ve kocabaşları vasıtasıyla idarede söz sahibi olmasıdır.”

Öncelikle “idarî” sıfatı üzerine bir açıklama yapmamız yararlı olabilir. *İdari* sıfatı, nitelediği konunun idareye ilişkin olduğunu anlatır. Ancak özellikle devletin hukuksal görünüşü ile ilgili yazıldığı zaman, *idari* sıfatının farklı ve daha teknik bir anlam kazanacağı gözardı edilmemelidir. Örneğin, İncalcık’ın yukarıda aktardığımız “İdarî-malî dâvalar kadılar vasıtasıyla görülürdü” saptamasında “idarî” sıfatı genel anlamıyla kullanılırsa, idareye ilişkin, taraflarından birinin idare olduğu davalar anlamını alırken teknik kullanımında farklı “dava türlerini” anlatır. Yargı tarihi çalışanların karşılaştığı güçlüklerden biri de tarihçilerin hukuksal anlamı da olan terimleri kullanırken gösterdikleri özensizliktir. İncalcık’ın “idarî dava”ya ilişkin bu saptaması hemen tüm Osmanlı tarihçilerinde görülmektedir. “Dava” sözcüğünü önüne “idarî” sıfatını ekleyerek kullandığımız zaman, genel davalardan farklı bir dava türünü anlatmaya başlarız. “Ceza davası”, “hukuk davası”, “mali dava”, “idarî dava” vb. farklı dava türlerinden söz edilmesi, bunların sadece konularının farklı olmasından kaynaklanmaz; bunlar için farklı yargılama yöntemleri ve hatta yargı makamları sözkonusu olmaktadır. Tanzimat öncesi, Osmanlı yargı sisteminin, farklı bir idari dava türünden söz edilemeyeceğini, tarihçilerin idari dava ile idareye ilişkin konuların yargılandığı davaları kastettiklerini düşünürüz.

Tanzimat kurumlarının farklılığı, Osmanlı’ya modern idare anlayışını yerleştirmesidir. İdari işlevin, yani padişahın ve onun kullarının kişiliğinden bağımsız bir idari işlevin doğması sözkonusudur. Memur kavramının ortaya çıkması; işlevin, kişiye verilen bir “mal” veya “imtiyaz” olarak değil, bir görev olarak algılanması bu gelişmenin temelinde yer alır. Yapılan iş, kişiden bağımsızlaşarak bir makama atfedilmeye başlanmaktadır.

Elbette, tüm bu özelliklerin biranda Tanzimat hareketince hayata geçirilmiş olduğunu düşünmek yanlıdır. Sınırlılıkları, eksiklikleri, gariplikleri ile bütün bunlar, tarihsel evrimde gelenekselden kopuşu doğuracak olan bir kırılmadır. İdari yargı da bu kırılma sonrası girilen yeni tarihsel evrim güzergahında oluşmuştur.

İdari yargı evriminin önemli bir aşamasını oluşturan Devlet Şurası, Fransız örneğinin “nihayet Osmanlı’ya nakledilmesi” değil, Tanzimat’ın kurduğu temsil esasına dayanan taşra meclisleri deneyiminin ve idarenin karışmasından bağımsız düzenli mahkeme sistemi yaratma arayışının ürünü olan adliye – idare ayrımının merkeze de taşınmasıdır. Bu yapılırken, Fransız Devlet Şurası nizamnamesinin çevrilerek aktarılmış olması, kurumun ithal edildiği anlamına gelmez.

Devlet Şurası’nda idari yargıya ait işlevler aramanın yanlışlığına aşağıda değinilecektir. Aynı yanlışlıktan Şûra-yı Devleti önceleyen taşra meclisleri incelenirken de uzak durulmalıdır. Bu kurullarda idari yargı işlevi aramak yerine, modern idari yargıya götüren tarihsel evrimdeki özellikleri saptamaya çalışmak daha yerinde olacaktır.

Öncelikle **mali ve idari merkezileşmenin aracı** olarak düşünülen bu meclisler Osmanlı Tanzimat hareketinin taşra için öngördüğü yeni örgütlenme biçimidir. Tüm isim değişikliklerine karşın, meclislerde belli bir **işlev sürekliliği** bulunmaktadır.

Meclislerin kuruluş amaçları idarenin denetlenmesi değildir. Bu meclislerin idarenin denetlenmesine ilişkin görevleri ikincil niteliktedir. Bununla birlikte, ilk andan itibaren sahip oldukları denetleme işlevi, idari örgütlenmedeki tüm dönüşüm anlarında varlığını korumuş, Osmanlı’da 1329 (1913) tarihli **İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanununda en son biçimini almış ve buradan da Cumhuriyete geçmiştir.**

3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hattı Hümayunu’ndan hemen sonra, tüm sancaklara, vergi salmak ve toplamak üzere doğrudan Osmanlı hazinesine bağlı **vergi memurları (muhasıl-ı emval)** gönderilerek taşra yöneticilerinin mali iktidarları kırılmaya çalışılmıştır. Vergilerin adil ve hakça dağıtımı konusunda muhasıllara tavsiyelerde bulunacak **Sancaklarda (13 üyeli büyük)** ve **kazalarda (5 üyeli küçük) meclislerin** kurulmasına da karar verilmiştir (7 Şubat 1840 tarihli Ferman). Muhasıl atanan yerlerde oluşturulmasına karar verilen bu meclisler, **muhasıllık meclisleri** olarak da adlandırılmaktadır. **Devlet gelirlerinin büyük oranda düşmesi üzerine, 1842 yılında vergi toplamada muhasıllık kurumu kaldırılınca, bu meclisler memleket meclisleri** adıyla çalışmalarını sürdürmüşlerdir. 1849’da yapılan yeni bir düzenleme ile büyük meclisin **adı eyalet meclisi** olarak değiştirilmiş, **küçük meclislerin ise sancak meclisi** olmuştur.

**Muhasıllık kaldırılmış, iltizam tekrar getirilmiş ancak bir daha eski yönetim modeline dönüşmemiştir. Eyalet yönetiminde yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerde, “müşirlere eyaletlerin mali sorumluluğu yeniden verilmeyerek bu iş defterdarlara bırakılmıştır. Sancakların mali işleri ise kaymakamlara verilmiş, ilk kez mali ve idari bir ünite olarak kaza birimi getirilmiştir.”**

Ocak 1849 tarihli Nizamname, taşra yönetimine ilişkin yeni düzenlemeler getirmiştir. Müslüman olmayan toplulukların eşit temsilini sağlayan, meclislerin yetkilerini tüm kentsel işleri kapsayacak şekilde genişleten ve valilerin yetkilerini kısıtlayarak meclisleri güçlendiren bu düzenlemede konumuz bakımından önemli olan nokta, meclislerin idare üzerindeki denetim yetkisinin sürmüş olmasıdır. “Bu döneme kadar vali, mütesellim, âyân ve şehir ileri gelenlerinin yürüttükleri işlerin bütünü **resmi bir kuruluş olan** meclislerce üstlenilmektedir. Bu kuruluş yönetimin her basamağında görev alanları denetleyecek, halkın mal, can ve ırz güvenliğinin sağlanması için gerekenleri yapacak, onarım ve bayındırlık işleriyle de uğraşacaktır.” Suçlu görülenler meclise çağrılarak yargılanacaktır. “**Eyalet Meclisleri, yönetimin her basamağında görev alanları denetleyecek, suç işleyenler hakkında gerekli işlemlerin yapılmasını sağlayacaklardı.**”

İdareciler için Tanzimat’ın gereklerine aykırı hareket etmek, suç olarak değerlendirilmeyi sürdürmektedir. **12 Kasım 1850’de Meclis-i Vâlâ, idarenin teftişi yöntemlerini belirleyen bir karar almıştır.** İdare ile birlikte, idari denetim de gelişmektedir.

Meclisler, kendilerini şeri mahkemelerden verilen kararların temyiz mercii olarak kabul etmiş ve bu yönde bir uygulama geliştirmişlerdi. Kendiliğinden gelişen uygulamanın, rüşvetle karar bozdurma gibi olumsuz sonuçları görülmeye başlanılınca, yeni nizamname ile bir düzenleme getirilmiş ve yetki, büyük parasal miktarları içeren ve Şeyhülislam tarafından temyiz edilebilir olduğu kabul edilen davalarla sınırlanmıştır.

Osmanlı’nın 1876 Anayasasından önce bir temsili hükümet geleneğinin bulunmadığı, yeni Anayasa ile getirilen temsili sistemin ise Avrupa yönlendirmesiyle ortaya çıktığı tezlerini eleştiren Shaw taşra meclislerinde Osmanlı temsili hükümetinin kökenlerini görmektedir.

Ahaliden temsilsiz vergi olmaz ilkesine yönelik olarak açık bir talep gelmemekle birlikte, kararlara katılımın tahsili kolaylaştıracağı düşüncesiyle mali merkezileşme, temsili yapılar aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu meclislerin “özellikle yönetimin çeşitli kademelerinde görev alanlarla halk arasında çıkan anlaşmazlıkları, bir mahkeme gibi değerlendirerek sonuçlandırdığını” saptamaktadır. Meclisler “yöneticileri denetleme, vergi

gelirlerinin zamanında toplanarak gönderilmesini sağlama, kaymakam, kaza müdürü ve defterdarların tuttukları aylık ve yıllık gelir-gider defterlerini inceleme yetkisine sahiptir.”

Tanzimat’ın merkezde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye olarak kurduğu sistem ile taşrada muhassıllık meclisi olarak kurduğu sistem aynı mantığa dayanmakta ve bütünleşik bir yapı oluşturmaktadır. Halkın yöneticilerden şikayetinin büyük çoğunluğunu haksız alınan vergiler, yasal dayanağı olmadan toplanan paralar ve yüklenen angaryalar oluşturmıştır. “Gerek eyalet ve sancak merkezlerinde oluşturulan meclislere ve gerekse doğrudan Meclis-i Vâlâ’ya sayısız şikayetler yapılmıştır.”

Meclislerin, idareyi denetlenmesi, büyük ölçüde, devlet görevlilerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı yargılamak biçiminde ortaya çıkmaktadır. “Meclislerin ilk görevlerinden biri, Tanzimat’ın getirdiği yeniliklere aykırı davranışlarda bulunan kim olursa olsun fark gözetmeksizin yargılamak ve gereken cezayı vermektir. Bu cezanın kesinleşmesi için önemine göre Meclis-i Vâlâ’nın onayı gerekli görülmüştür.”

3 Mayıs 1840 tarihinde, Ceza Kanunnâmesi çıkarılmıştır (1850, 1854 ve 1857 yıllarında üç kez değiştirilmiştir). Bu kanun, esas olarak, yeni idarenin davranış kalıbını belirlemektedir. Ceza Kanunnâmesi aynı zamanda merkezileşmenin bir aracıdır. Meclisler, Ceza Kanunnâmesi’ni uygulamakla da görevlidir. Ceza Kanunnâmesi’nin merkezde uygulamasını Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye yapmış ve ayrıca taşra meclislerinin kararlarına karşı da merkezde bu meclise gidilmiştir. Memurları yargılama yetkisine ilişkin görevi, Meclislere ilişkin 1849 tarihli talimatnamede de düzenlenmiştir. Bu düzenleme 1864 Vilayet Nizamnamesi’ne kadar yürürlükte kalmıştır. Buna göre, “memurlardan birisi töhmet altında olursa, şayet büyük bir töhmetse, yerine bir vekil bırakılarak *meclise celb ile bervech-i hakkaniyet icrâ-yı muhâkemesine mezûn olup* şayet bir töhmeti yoksa yerine iadesi, ancak suçlu ise karar mazbatasında bildirilecektir.”

Yeni kanunları uygulayacak düzenli mahkemeler yeni idari teşkilatın içinde oluşturulmaktadır. Meclislerin hem idari hem de adli görevleri bulunmaktadır.

1849 Talimatı’nın “hukuki işler bölümünde” meclislerin yargı yetkisi düzenlenmiştir. Buna göre, “De’âvî-i şer’iyye ve hukûkiyye dair öteden beri (şer’i) mahkemede görülen işler, yani alacak-verecek davası ve çeşitli anlaşmazlıklara dair davâlar, tereke işleri, eskisi gibi belde hakimine havale olacak, ancak bunlar içinden halledilemeyenler ve büyük davâlar yani katl-i nefis ve kıt’a-i tarik gibi nizâmen ve kânûnen (abç) muhâkemesi gerek bütün işler Büyük Meclis’te görülecekti.” Bu amaçla, “eyâlet meclislerinin içinde yine eyâlet meclisi azalarından oluşan Meclis-i Cinâyetler oluşturulmuştur.” 1854 yılında eyaletlerde, valinin başkanlığında Meclis-i Tahkik adını alan mahkemeler kurulmuştur.”

**Adli iş – idari iş ayrımı, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile tam olarak gerçekleştirilmeye çalışılacaktır.**

Nizamiye mahkemeleri kuruldukça taşra meclislerinde adli bakımdan sadece memur yargılama görevi kalmıştır. Memur yargılaması taşrada da merkezde de hiçbir zaman düzenli mahkemelere verilmesi gereken adli bir iş sayılmamıştır.

Nizamiye mahkemeleri kurulduktan sonra da meclislerin, idare aleyhindeki şikayetleri değerlendirme ve sorunları halletme/çözme görevi sürmüştür. Bu görev de yargılamaya ait bir iş olarak değerlendirilmemektedir. Bu meclisler idarenin işleyişini, görevliler hakkındaki şikayetleri inceleme yoluyla denetlemiştir. Bu görevlilere, maaş kesintisi, tenzili rütbe ve görevden uzaklaştırma gibi cezalar verme yetkileri vardır. Ancak bu cezaların, ilgili görevlinin bağlı olduğu amir tarafından onaylanması gerekir.” Cezalar önemine göre, Meclis-i Vâlâ’nın onayı ve Padişahın uygun görmesi ile kesinleşir.

Tanzimat yenilikleri için yapılan en önemli eleştirilerden biri, pek çok yeni kurumun kağıt üstünde kaldığı, gerçek işlev göremedikleri yönündedir. Shaw, bu eleştirinin temsili taşra meclisleri için geçerli olmadığını göstermiştir. Shaw’un aktardığına göre, o döneme ait kayıtlar meclislerin, yetkilerini geliştirmekte ve kullanmakta aktif davrandıklarını göstermektedir. Meclis tartışmalarının büyük bir kısmı, vergi ile kötü yönetim ve zulüm konularından oluşmaktadır. Çadircı, bu meclislerin çalışmalarına ilişkin çok sayıda belge bulunduğunu belirterek örnekler vermektedir. Çadircı’nın saptamasıyla bu meclisler, “özellikle yönetimin çeşitli basamaklarında görev alanlarla halk arasında çıkan anlaşmazlıkları bir mahkeme gibi değerlendirerek sonuçlandırmış; yöneticileri denetleme, vergi gelirlerinin zamanında toplanarak hazineye gönderilmesini sağlama, kaymakam, kaza müdürü ve defterdarın tuttukları aylık ve yıllık gelir-gider kayıtlarını inceleme yetkisine (sahip olmuştur.)” Bu kurumlar, sadece kağıt üzerinde kalan kurumlar olmamış, hayatiyet kazanmışlardır.

Çadircı’nın aktardığı bir örnekte, Sinop kaymakamı Hüseyin Bey hakkında vergiler ve odun taşınması konusunda yapılan şikayet *Küçük Meclis*’te incelenmiş, burada sonuçlandırılmayınca merkezdeki Meclis-i Vâlâ’ya gidilmiş ve kaymakam haksız görülerek görevinden alınmıştır. Bir diğer örnekte ise, Ankara eyaleti *Büyük Meclisi*, Ankara Müşir’i İzzet Paşa’nın 1839 yılında halktan kanunsuz olarak 557 242 kuruş fazla vergi topladığını ortaya çıkarmıştır.



Meclisler görevlileri denetleyerek idareyi denetlemektedir. Kişilerden bağımsız bir idari işlev ve idare anlayışı henüz tam olarak gelişmemiş olduğundan, denetimin konusu, görevi yapan “kişiler”dir. Denetlenen, idarenin işleyişi değil, idareyi oluşturan kişilerin kötü yönetimidir.

Disiplin sorumluluğu ile idari sorumluluk arasındaki ayrımın zayıf izleri görülmektedir. Meclisler, görevliler hakkındaki şikayetler konusunda karar vermekte ve aynı zamanda gerekli olursa disiplin cezası da verebilmektedir.

Meclisler, bir yandan, vergiler konusunda karar verme yetkisini kazanarak yerel yönetim/yasama meclisine doğru, öte yandan idare üzerindeki denetimle, idari yargıya doğru evrilmektedir.

Halk tarafından şikayetin değerlendirildiği bir diğer örnekte, meclis, yargılama sonunda “görevden alma” kararı verdiği gibi zimmete geçirilen paranın iadesine de karar vermiştir. Örnekte, Meclis-i Vâlâ’nın taşra meclisinin kararını ağırlaştırdığını da görüyoruz.

“Ankara’ya bağlı Yabanabad Kazası Müdürü Mustafa, 1842 yılı vergi geri kalanından topladıklarını zimmetine geçirip, hazineye teslim etmediği gerekçesiyle halk tarafından şikâyet edilmişti. Bunun üzerine, müdür, kaza ileri gelenleri ve muhtarlar Ankara Eyaleti Meclisi’ne çağrılarak yargılanmışlardı. Yapılan hesaplar sonunda müdürün, 1842 yılı vergisinden bir yük otuzsekizbin ellidokuz kuruşu zamanında teslim etmediği anlaşılmış; Meclis onun görevden alınarak, zimmetine geçirdiği parayı hazineye iade etmesini kararlaştırmıştı. Kural gereği, karar, onaylanmak üzere Meclis-i Vâlâ’ya bildirilmiş; Meclis-i Vâlâ, Ankara Eyalet Meclisi kararını onaylamış, ayrıca adı geçen müdürün altı aylık bir süre boyunca Tokat’a sürülmesi uygun görmüştür.”

İltizam uygulamasına ilişkin bir örnekte, yine Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ile taşra meclisi arasında konunun gidip gelmesine rastlıyoruz. Kesin bir yargılama yönteminin olmayışı nedeniyle, uyuşmazlıkların çözümünde tekbiçim bir yol izlenmemektedir. Bu örnekte, iltizam uygulamasında hakkının ihlal edildiğini düşünen kişi, yerel meclise değil, merkeze, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye’ye başvurmuştur. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, konuyu yargılanmak üzere yerel meclise göndermiş, ancak uyuşmazlık, çözülemeyince yerel meclis tarafından tekrar merkeze gönderilmiştir:

“1844 yılına ait Bursa ihtisab resmini iltizam etmiş olan Hacı Ebubekir Efendi, bu ihtisaba dahil olan ve Bursa’ya getirilen esirlerden alınan resmin 1844 Mart ayı başından itibaren 42 günlük kısmını 2500 kuruşa; yine Bursa’ya taşradan getirilen derilere vurulan ‘cilt damgası’ resmini, seneliği 19706 kuruş bedel ile esirciler kethüdası İbrahim Ağa’ya iltizamen devretmiştir. Ayrıca aralarında yaptıkları anlaşmaya göre, Hacı Ebubekir Efendi, esirlerden alınan resim, 42 gün sonunda bedel fiyatı olan 2500 kuruşa ulaşmazsa, aradaki farkı cebinden İbrahim Ağa’ya ödemeyi taahhüt etmiştir. İbrahim Ağa 42 günlük hasılatı sadece 900 kuruş elde edebilmiş ve 1600 kuruş zarara girmiştir. Bunun yanında kendisine ait olan deri damgasını basmak için deri sahiplerine müracaat edince, derilerini satma için damgasız olarak Bursa’ya getiren bu gibi kişiler, biz damgamızı Bursa İhtisabı Ebubekir Efendi’ye vurdurduk diyerek muhalefet etmişlerdir. Bunları Ebubekir Efendi’ye bildiren İbrahim Ağa, karşılığında olumlu cevap alamayınca durumu bir dilekçe ile Meclis-i Vâlâ’ya bildirmiş ve Ebubekir Efendi’den şikayetçi olmuştur. ... 4200 kuruş zararını talep etmiştir. Şikayet Meclis-i Vâlâ’da dikkate alınmış ve konu, vergi ile ilgili ve ahaliyi de ilgilendiren meselelerden görüldüğünden meselenin Bursa meclisinde çözülmesi talimatıyla Sadrazam tarafından Hüdâvendigar Eyaleti valisine emirname gönderilmiştir. Bunun üzerine Bursa meclisinde 1845 Nisan ayı içinde kadı, vali ve meclis üyelerinin huzurunda yapılan muhakemede .... yapılan bütün uğraşlara rağmen taraflar anlaşamamışlar; bunun üzerine konu iltizam maddesinden olarak idareyi de ilgilendirdiği için yargılamaya İstanbul’da devam edilmesine karar verilerek dava Meclis-i Vâlâ’ya havale edilmiştir.”

Tanzimat’tan hemen sonra, muhassıllık meclisleri adıyla kurulan, muhassıllık kaldırılınca, yapısında ve işleyişinde önemli bir değişikliğe gidilmeden, memleket meclisi olarak adlandırılan ve 15 Ocak 1849’da yayımlanan yeni bir Tâlîmatname ile de eyalet meclisleri adını alan temsili taşra meclisleri, Osmanlı taşra teşkilatının yeniden düzenlendiği tarihe kadar önemli bir deneyim yaratacak biçimde, adli, idari ve denetsel görevlerini sürdürmüşlerdir. 1864 yılında, meclislerin adli görevleri mümkün olduğunca temizlenerek idare meclisi oluşturulmuştur.

### ***B. Adli İşler – İdari İşler Ayrımı: Eyalet Meclislerinden İdare Meclislerine***

1863 yılında, İmparatorluğun her bölgesinde tüm alt kademeleri ile işlemekte olan taşra meclislerini denetlemek üzere müfettişler görevlendirilmiştir. Müfettişler tarafından saptanan, yeni sistemi de belirleyecek olan en önemli aksaklık, bu meclislerin yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin tek elde toplanmasının yarattığı sakıncalardır.

Osmanlı taşra örgütlenmesini yeniden düzenleyen 1864 Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır.

Tüm yönetim düzeylerinde, yürütme, yargı ve yasama işlevleri ayrılmıştır. Eyaletler, vilayet ismini almış, başlarında mutasarrıflar bulunan sancaklara (liva da denilmektedir); sancaklar da başlarında kaymakamlar bulunan kazalara bölünmüştür.

1864 Vilayet Nizamnamesi, 22 Ocak 1871'e dek yürürlükte kaldıktan sonra, yeniden formüle edilmiş ve *İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizâmnamesi* adı altında ilan edilmiştir.

1864 Nizamnamesinin hazırlanmasında 1840'dan beri geliştirilmiş olan sistemden yararlanılmıştır. 1854 tarihli *Meclis-i Tahkik Nizamnamesi* ile taşra meclislerinde (büyük meclislerde), ceza yargılaması ile görevli olmak üzere meclis içinden çıkan meclis-i tahkikler oluşturulunca, meclisler fiilen idare meclisi ve meclisi tahkik olarak iki ayrı biçimde çalışmaya yönelmiştir. 1864 Nizamnamesi ile meclis-i tahkikler yerine taşrada, *divan-ı deâvi*, *meclis-i temyiz* ve *divan-ı temyizler* kurulmuştur.

Vilayet Nizamnamesi'nin getirdiği yeni yapılanma ile meclislerin adli işleri ayrılarak görev alanları idari işler ile sınırlandırılmıştır. "Vilâyet idaresinin, idare konularına göre işleri şu bölümlere ayrılmaktadır: Mülkiye işleri, zaptiye işleri, siyasi işler (umur-u politika), hukuk işleri." Modern idarenin oluşumu yönündeki en önemli gelişme de kaymakam, müdür vb. görevlilerin artık yönetici yetiştiren okullardan (Mekteb-i Mülkiye) gelmesi olmuş; Tanzimat'ın oluşturduğu yerel örgütlenme, ilk kez, yine Tanzimat okullarından yetişen kişiler tarafından yönetilme fırsatı bulmuştur."

Adli iş – idari iş ayrımından sonra da idare aleyhindeki şikayetleri değerlendirme ve memur yargılaması, yine meclislerin yetkisinde kalmıştır. Bu iki görev de adli bir iş olarak düşünülmemektedir.

**Cumhuriyet'e de geçecek olan il genel idaresi ve il özel idaresi ayrımı bu Nizamname ile getirilmiştir.**

1864 ile vilayet idare meclisi (*meclis-i idare-i vilâyet*) kurulmuştur. (Vilayet Nizamnamesi madde 1: "*Her dairenin idarei umumiyesi, mevaddi atiyede muayyen olan heyeti idareye muhavvel ve bu idare bir merkezde mukarrerdir.*") Vilayet idare meclisleri yapısı, livalarda ve kazalarda da aynı biçimde tekrarlanmıştır. Ayrıca, yılda bir kez 40 gün toplanan, vilayet genel meclisleri (*meclis-i umumî-i vilâyet*) oluşturulmuştur.

İdare meclislerinin doğal üyeleri, defterdar, mektupçu, müfettiş-i hükkâm-ı şer'îye, umur-ı ecnebiyye müdürüdür. Vali, başkan olarak görev almaktadır. Meclisin seçimle görevlendirilen dört üyesinden ikisi müslüman, ikisi ise müslüman olmayan toplulukları temsil etmektedir.

Nizamnamenin 14. maddesinde idare meclisinin görevleri sayılmış ve hukuk işlerine (*umuru hukukiyye*) müdahale etmeyeceği belirtilmiştir: "*Meclis-i idare, umuru mülkiye ve maliye ve hariciye ve nafia ve ziraata dair mevadin icraatına ait olan müzakkerata memur olup umuru hukukiyye müdahale etmeyecektir.* ..."

Adli işler ile idari işleri ayırmak amacıyla, nizamnamede bunlar, ayrı fasıllar olarak düzenlenmiştir (faslı evvel: *idarei mülkiye*, faslı sani: *umuru hukukiye*).

1864 Vilayet Nizamnamesi, adliye-i idareden ayırırken *nizamiye mahkemelerinin* kuruluşunu sistemleştirmiştir. Yeni mülki bölümlemeye uygun olarak *şer'îye mahkemelerinin dışında bir yargı düzeni oluşturulmaya başlanmıştır.*

1864 Vilayet Nizamnamesi'nde öngörülen meclislerin ve kalem odalarının vazifelerini gösteren bir tarifnâme yayımlanmıştır. Tarifnâmenin ikinci maddesine göre, idare meclisleri, temyiz-i hukuk ve cinâyet meclislerinde görülen işler dışındaki işlere bakacaktır. Bu düzenleme ile adliye-idare ayrılığı vurgulanmıştır. Bununla birlikte uygulamada, idarenin yargı işlerine karışma alışkanlığı sürdüğü gibi dilekçelerin valiye verilme ve vali tarafından havale edilmesi zorunluluğu ve kararların vali tarafından icra edilmesi bu tip karışmalara zemin hazırlamıştır.

**İdari yargının gelişiminde Fransa'da evrim, adliyenin idareye karışmasının yasaklanması ile tetiklenmişti, Osmanlı'da ise böyle bir gelişim yaşanmamış; tersine, esasen idari ve teşri işlevler için kurulmuş meclisler, adliyyeye karışmaya başlamışlar ve bunun sakıncalarını gidermek için 1864 Nizamnamesi ile müdahale edilmiştir.**

1864 idare meclislerinin, eskiden beri sahip oldukları devlet görevlilerini yargılamak/denetlemek görevinin sistemli hale getirilerek sürdürülmüştür. Kaza ve sancak idare meclislerine, kaymakamları ve müdürleri denetleme, kusurlu görülenlerin cezalandırılmasını veya görevden alınmasını önerme yetkileri verilmiştir. Haklarında suçlama bulunan devlet görevlileri idare meclisleri tarafından yargılanmakta ve gerekli görülürse görevden alınabilmektedir. Bir yenilik olarak, **alınan kararlar, Bab-ı Ali'ye gönderilmeden kesin nitelik kazanmaktadır.**

**1871'in yeni kurumu "deavi-i idare" ...**

Taşra yönetim sistemi, 22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihinde *İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnâmesi* ile yeniden düzenlenmiştir. 1871 Nizamnamesi, 1913 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

1871 Nizamnamesi'nde de vilayet idare meclislerinin, yargıya karışması yasaklanmıştır. Nizamnamenin 79. maddesine göre, "*meclisi idarenin, hukuku şahsiyye müteallik muhakematı şer'îye ve kanuniyye müdahalesi katiyyen memnudur.*" Yeni kurulmakta olan düzenli mahkemelerin, idarenin karışmasından bağımsız, düzgün işlemesi hedeflenmiştir.

Yeni nizamnamede adliye örgütlenmesine ilişkin düzenlemelere yer verilmemiş; bunun için ayrıca bir *Mehakimi Nizamiye Nizamnamesi* çıkarılmıştır.

1871 sisteminde idarenin denetlenmesi bakımından temel yenilik, vatandaşların idare aleyhindeki başvurularının *idare davası (deavi-i idare)* adıyla yeni bir kurum olarak düzenlenmiş olmasıdır. *İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi*'nin idarenin denetlenmesinde oluşturduğu yapı, merkezde 1868 yılında kurulmuş olan *Şûra-yı Devlet* ile birlikte değerlendirilmelidir.

Nizamnamenin 78. maddesi, “deavi-i idare” başlığını taşımaktadır. Buna göre, vilayet idare meclisinin “*idare davalarına ilişkin görevleri*”nden biri, “*halkın hükümet memurları aleyhinde yaptıkları şikayetler hakkında*” karar vermektir. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi böyle bir kurum bulunmamaktaydı.

Mahkemenin yaptığı bir yargılama ve tipik bir davada sözkonusu değildir. Nitekim Nizamnamenin, Mukaddimesinde de bu Nizamnamedeki düzenlemelerin, mahkemelerle ilgili olmadığı, nizamiye mahkemelerinin özel bir nizamnameye tabi olduğu, burada sadece idarenin örgütlenmesi, görevleri ve işleyişinin düzenlenmiş olduğu belirtilmiştir. İsminde *deavi* kelimesi geçse de *deavi-i idare*, tipik bir davayı anlatmamakta, idare meclisi, bir mahkeme olmamakta ve idare aleyhindeki şikayetlerin rüyet edilmesi de bir yargılama olarak düşünülmemektedir.

Bu yapının, taşrada yerleştirilmeye çalışılan yargı – idare ayrılığının (*tefrik-i mesalih*’in) ileri bir aşaması olarak kurulmuş olduğu unutulmamalıdır.

İdarenin yargısal denetiminin tarihsel evriminde önemli olan “idare aleyhindeki şikayetler hakkında karar vermek” görevinin yanısıra, aynı derecede öneme sahip olan memur yargılaması görevi de varlığını sürdürmektedir. Vilayet idare meclisinin, deavi-i idare başlığını taşıyan 78. maddede sayılan ilk görevi, “*memurini vilâyetin memuriyetlerince vuku bulacak töhmetlerine müterettip istintak ve muhakematı, nizamnamei mahsus ahkâmına tevfikân rüyet ve icra etmek*”tir.

“Özellikle hazine malını zimmetine geçirme, rüşvet alma ve benzeri suçlardan yargılanacaklar idare meclisine havale edilmekte; halkın memurlar ve diğer hükümet görevlileri aleyhine yapacağı şikâyetler vilayette bu meclis tarafından halledilmekte; vergi anlaşmazlıkları ve taksiminde ortaya çıkan uyuşmazlıklar burada çözülmekte ve hükümetle mültezimler arasındaki anlaşmalardan kaynaklanan uyuşmazlıklarla ilgili davalar bu meclislerde görülmektedir.”

Vilayet düzeyi altında kalan tüm idare meclislerinin de devlet görevlilerinin faaliyetlerini denetleme ve şikayetleri, nihai kararı verecek olan il idare meclislerine gönderme görevi bulunmaktadır.

#### ***Tutuk (izinli) adalet – yetkili adalet ...***

İzinli (tutuk) adalet, idarenin kendi tanıdığı sınırlarda, kendi istediği kadar denetlenmesidir. Fransız evriminde, aleyhinde verilen kararları, uygulayıp uygulamama seçeneğini elinde tutması şeklinde ortaya çıkmıştır. Yetkili (murahhas) adalet ise, idareyi denetleyen birimin, bunu, idareden bağımsız biçimde bir devlet yetkisi kullanımı olarak yerine getirmesidir. Kararlara tanınan bu özellik, denetim biriminin, idareden ayrılması için önemlidir.

İl idare meclislerinin *idare davalarında* verecekleri kararların icrası için valinin veya herhangi bir başka idari makamın onayı gerekmemektedir. Nizamnamenin 81. maddesinde “*İdare meclisinin, yürürlükteki düzenlemelere göre uygulanması hükümetin öniznini gerektiren kararları, vali bu önizni almadan uygulanamaz. Fakat, idare işlerine ilişkin uyuşmazlıklar ve şikayetler hakkında verilen hükümler bu kuraldan muaftır.*”

*Şûra-yı Devlet*in yargısal (ve idari) kararları ise onamaya tabidir. *Şûra-yı Devlet Nizamnamesi*’nin 8. maddesine göre, “*Şûra-yı Devletin nizamnamesi aslisi hükmünce umuru idareye dair olan kararları kat’i olmadığı misillu muhakemat dairesinde deavi üzerine lahık olan hüküm ve kararların icrası dahi makamı sadaretin tasdikine ve iradei Seniyye süduruna menuttur.*”

Bu tarihte, Fransa’daki durum da benzer niteliktedir. Vilayet meclisleri, valinin onayına tabi olmayan yasal yetkiler kullanmakta, merkezdeki Devlet Konseyi’nin kararları ise onaya tabidir. Devlet Konseyi’nde izinli adalet (*justice retenue*) sisteminden yetkili adalet (*justice déléguée*) sistemine geçiş 24 Mayıs 1872 tarihli Yasa ile kabul edilecektir.

#### ***İdare meclisleri anayasada ...***

Yeni vilayet nizamnamesi ise 23 Aralık tarihini taşıyan Anayasa’dan onbir ay önce 21 Şubat 1876 tarihinde çıkarılmış, idare meclislerine ve vilayet genel meclislerine 1876 Anayasası’nda yer verilmiştir.

1876 Anayasası’nın 109. maddesinde “*vilayat ve liva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisleri ile senede bir defa merkezi vilayette içtima eden Meclisi Umumi âzasının sureti intihabı bir kanunu mahsus ile tevsi olunacaktır.*”

Vilayet genel meclislerinin yetkileri arasında, idareyi yasal sınırlar içinde tutmak için şikayette bulunmak da vardır. 110. maddeye göre, “*tekâlif ve mürettebatı miriye’nin sureti tevzi ve istihsalinde ve muamelatı sairede kavanin ve nizamâtı mevzua ahkâmına muhalif gördükleri ahvâlin müteallik olduğu makam ve mevkilere tebliğile tashih ve*

*ıslahı zımında arzı ıstikâ etmek*” vilâyat mecalisi umumiyesinin yetkileri arasındadır. Vergi uygulamasındaki ve diğer işlemlerdeki kanunlara aykırılıkları ilgili idareye bildirmek ve düzeltilmesi için şikayette bulunmak yerel temsili meclise verilmiştir.

Böylelikle, kanunlar çerçevesinde hareket etmek idare için anayasal bir zorunluluk haline gelmiştir.

1876 Anayasası’nda, kuruluş nizamnamesinde Şûra-yı Devlet’in görevleri arasında sayılmış olan, hükümet ile kişiler arasındaki uyuşmazlıkları görme yetkisi adliye mahkemelerine verilmiştir.

İdare hukukçuları bunu, Osmanlı idari yargısının sonu olarak değerlendirmektedir. 1876 Anayasası’ndan önce Osmanlı’da idari yargının bulunduğunu savunmak ne kadar hatalı ise, Anayasa ile buna son verildiğini savunmak da o kadar hatalıdır. İdari yargının evriminde önemli olan Şûra-yı Devlet’in hükümet ile kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözme yetkisi değildir. Taşra meclislerinden merkezdeki Şûra-yı Devlet’e uzanan, “idareye karşı şikayetleri dinleme ve halletme” mekanizması kurulmuştur. İdari yargıda tarihsel gelişimi başlatan bu mekanizmadır.

İdare meclislerinin sahip olduğu, idare üzerindeki denetim yetkileri, kurulların Cumhuriyet döneminde, açıkça, idari işlemlerin iptali yetkisi kazanmasına kadar pek az değişiklikle sürmüştür.

26 Mart 1913 tarihli İdarei Umumiye Vilâyet Kanunu’nda, idare meclislerinin idare üzerindeki denetim yetkileri biraz daha belirgin bir biçimde ifade edilmiştir. Ayrıca, artık vilayet idare meclislerinde seçilmiş üyeler yer almamaktadır. İdarenin yargısal denetiminin tarihsel evrimi bakımından bu düzenlemedeki en önemli değişiklik, görevli ile işlem arasındaki ayrışmanın benimsenmiş olmasıdır. Görevlinin göreviyle ilgili yargılanmasının yanı sıra, idarenin kararları ayrıca şikayet konusudur.

Görevliler için, artık “memur yargılaması” kurumu açıkça kabul edilmiştir. Memurun muhakemesi, 66. maddede idare meclisinin görevi olarak düzenlenmektedir. Aynı işlev, daha önce de bulunmakla birlikte “memur yargılaması” terimi ilk kez kullanılmaktadır.

67. maddede de idarenin kararları (*işlem* terimi değil, *karar* sözcüğü kullanılmaktadır) hakkındaki denetim düzenlenmiştir: “*İl idare şubelerinin kararlarına karşı ilgililer tarafından yapılan itirazlar il idare meclisinde incelenir. İl idare meclisi kararlarının incelenme yeri Şûra-yı Devlettir.*” İl idare şubeleri ile kastedilen, idarenin illerdeki hizmet birimleridir. İller (vilayetler) için geçerli olan bu sistem, liva idare meclisleri ile kaza idare meclisleri olarak da tekrarlanmaktadır.

1913 sistemi ile, idarenin kararlarının denetlenmesi, görevlilerin denetlenmesinden tamamen farklılaştırılarak ayrı bir işlev olarak örgütlenmiştir. Bu idarenin denetiminin, bağımsız bir “işlev” niteliği kazanması için önemli bir aşamadır.

Bunun yanı sıra, idari kararların denetimi konusunda iki dereceli bir sisteme geçilmiş, il idare meclisinin kararlarına karşı Şûra-yı Devlet’e başvurma imkanı getirilmiştir. Bu yol, Şûra-yı Devlet’in yargı organına doğru evrilmesi sürecine katkıda bulunacaktır.

Cumhuriyet Devrinde, 1924 Anayasasında Şûrayı Devlet düzenlenip 23 Kasım 1924’te 669 sayılı Kanun ile Şûrayı Devlet kurulduktan sonra da idare meclislerinin idareyi denetleme görevi varlığını sürdürmüştür. Yeni dönemdeki temel özellik bu görevin idari yargı işlevi niteliğini kazanmasıdır. İdare meclislerinin yapacağı denetimin aracı olarak “iptal davası” kurumu kabul edilmiştir. İdare, memurundan (kişiden) farklılaşarak soyut bir varlık kazanmıştır. Birey ise, devletin (idarenin) tebaası olmaktan çıkmış, davada yurttaş olarak onun karşına geçebilmiştir. Bu iki hukuki kişilik arasındaki uyuşmazlığı çözecek tarafsız üçüncü kişi, yargı organı henüz oluşmamıştır. Bu işlev, ilk derecede, yine idare içinde yer alan birim tarafından yerine getirilmektedir. Üçüncü aktörün, “idari yargı örgütü”nün yaratılması için 1982 yılını beklemek gerekecektir.

Temsili taşra meclisleri, merkezde kurulan Şûra-yı Devlet’e öncülük etmiştir. 1840’ta kurulmaya başlanan bu temsili meclislerin yarattığı model, 1868 yılında İstanbul’da yasama benzeri yetkilere sahip olan Şûra-yı Devlet’in kurulması ile merkeze de taşınmıştır. Ayrıca, Şûra-yı Devlet, taşradaki ihtiyaç ve görüşlerin, sınırlı da olsa, ulusal temsil aracılığıyla merkeze iletilmesine olanak sağlamıştır.

### III. MERKEZDE YENİLENME: DİVANİ HÜMÂYUN'DAN MECLİSLERE

#### A. Divan-ı Hümayûn'dan Meclislere

1868 yılında kurulan Şûra-yı Devlet, idare hukukçuları ve idari yargı tarihi ile uğraşanlar için bilinmezlerle dolu bir kurum niteliği taşımaktadır. Türkiye’de idari yargı tarihi bağlamında Şûra-yı Devlet’in incelenmesi, önemli yöntem sorunları taşımaktadır. Bugüne kadar bu alanda yapılan çalışmalar, yoğun emek ürünü olsalar da ne yazık ki Türkiye’de idari yargının gelişimini anlamamızda önemli katkılar sunamıyorlar.

Şûra-yı Devlet, idari yargı tarihindeki tek kurum olarak ele alınmaktadır. Osmanlı’da, idari yargı sisteminin var olup olmadığı konusu, sadece Şûra-yı Devlet özelinde incelenmektedir. Araştırmacılar Osmanlı idaresinin, Şûra-yı Devlet tarafından yargısal olarak denetlenip denetlenemediğini araştırırken, idarenin denetlenmesi kavramına yükledikleri anlamdan kaynaklanan sorunlar yaşamışlardır.

Araştırmacılar, günümüz idari yargı anlayışından yola çıkmakta, idarenin denetlenmesini “idarenin yargısal denetimi” olarak anlamakta ve yargısal denetimi de “iptal davası yoluyla denetim” olarak düşünmektedirler. Günümüze ait, tekamül etmiş bir hukuksal kurumu, aynı biçimiyle geçmişte aramaktadırlar. Bu kurumu oluşturan evrim çizgisini araştırmak yerine, kurumun günümüzdeki haline benzeyen tarihi örnekler aramaktadırlar. Osmanlı’da, Şûra-yı Devlet tarafından iptal edilmiş bir padişah fermanı ve bir dahiliye vekaleti kararı aramak boşunadır. Yapılması gereken kurumsal evrimi yakalamaktır. Geçmişebakışlı bir tarih anlayışı yanıltıcı olacaktır. Şûra-yı Devlet, idari yargı tarihinin bir parçası olarak ele alınmalıdır.

Şûra-yı Devlet’in idareyi denetleme ve danışsal işlevi, yukarıda incelediğimiz, 1840’ta kurulan temsili taşra meclislerinin (idare meclislerinin) açtığı evrimin önemli bir aşamasını oluşturur. Ancak, Türk idari yargısını tek başına Şûra-yı Devlet tarihi olarak kurgulamak yanlıştır. Şûra-yı Devlet’in idareyi denetleme işlevi, idari yargı evriminde yerine oturtulmalıdır.

Şûra-yı Devlet’in kurulması, Divan-ı Hümayun’un yasama faaliyetindeki yetkilerini, çağın ihtiyaçlarına daha iyi uyum sağlayan organların almasının sonucu olmuştur. Bu süreç, II. Mahmut’un 1838’de, *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*’yi (Yüksek Adli İşler Meclisi) ve *Şurayı Bab-ı Âli*’yi (Saray Danışma Meclisi) kurması ile başlamıştır. Yönetimde danışma ihtiyacını karşılamak üzere Osmanlı geleneksel sistemindeki Divan-ı Hümayun’un yerine geçen bu meclisler, zaman içinde yasama sürecine dahil olmuşlardır.

Dünya kapitalist sistemine eklemlenen Osmanlı coğrafyasında yenilenme gereksinimi gösteren yönetim için başlatılan Tanzimat’ın önemli kararları bu meclisler tarafından alınmıştır. *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, *Meclis-i Âli-i Tanzimat*, *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye* ve *Şûra-yı Devlet*, Tanzimat kurumlarıdır. İsmi andığımız meclisler, yasama, yürütme ve denetleme/yargı işlevi gören meclislerdir. Meclis uygulaması, bu temel meclislerle sınırlı kalmamış, idarenin çeşitli birimlerinde de daha sınırlı görev alanları olan meclisler kurulmuştur.

Kuruluş aşamasında, idarenin denetlenmesi amacı Şûra-yı Devlet için belirleyici olmamıştır. İlk yıllarındaki faaliyetleri de Şûra-yı Devlet’in yasama sürecindeki rolünün, idarenin denetlenmesindeki rolüne baskın geldiğini göstermektedir.

Merkezde meclislerin oluşturulmasını güdüleyen, yargı sisteminde yenilik yapma arayışı değil, devlet yönetimini düzeltme arayışı olmuştur. Padişahın karar alma sürecinde danışma ihtiyacını karşılamak üzere *Divan-ı Hümayun*’un yanısıra yeni arayışlara girmesi, meclis tipi danışma kurullarını oluşturmuştur. Bu kurullar, bir kez oluşturulduktan sonra, Osmanlı’nın tanzimat hareketi içinde üstlendiği rolle hızla kurumsallaşmıştır.

Geleneksel Osmanlı sisteminde, kararlar *Divan-ı Hümayûn*’da belirlenirdi. Yasama süreci, esas olarak *mülkiye* sınıfının elindeydi. Osmanlı yönetici sınıfının üyelerinin ayrıcalık, yükümlülük ve statülerini belirleyen *had*’ler, statü kaybı veya değişikliğine verilen tepkiler nedeniyle görevlilerin alanlarına müdahale edilmesini güçleştirmekteydi. Kararlar, *hadleri* içinde kalan ve bunu koruma istediğinde olan görevlilerin bilgilerine dayanmakta; Divan-ı Hümayun’un ve Sultan’ın bu verileri ayrıca değerlendirme ve denetleme imkanı bulunmamaktaydı. **III. Selim**, bu sistemin aksaklığını gidermek, bilgili *kullarının* görüşlerinden yararlanmak üzere *Meclis-i Meşveret (Meclis-i Şûra)* adıyla özel bir danışma meclisi kurdu. Ordudan ve farklı devlet birimlerinden emekli ve tecrübeli görevlilerden oluşan bu meclis, reform gerektiği düşünülen her alanda incelemeler yapma yetkisiyle donatılmıştı. Benzer meclisler, II. Mahmut tarafından da kuruldu. Bu meclisler raporlar hazırladı, raporlardaki önerilerin kurala dönüştürülmesi için yine geleneksel sistem kullanılıyordu. Bu meclislerin yasama sürecine dolaylı da olsa dahil olması, bir başlangıçtı. Meclislerin faaliyeti, *hadlere* müdahale anlamına geldiğinden hem devlet görevlilerinden hem de Selim ve Mahmud’un



değiştirmeyi düşündüğü varolan yapıda çıkarları olan meclis üyelerinden tepkiler gelmiş, bu nedenle meclislerin başarıları sınırlı olmuştur.

**II. Mahmut devrinde, modern hükümet sistemi, Divan-ı Hümayûn'un yerini almıştır.** Osmanlı yasama sistemindeki en önemli gelişme, II. Mahmut'un iktidarının sonlarında, Divan-ı Humayun'un yetkilerinin bu yeni kurulan dairelere ve meclislere geçmesidir. Bunlar; yeni kurulan daire ve meclislerin başkanlarından oluşan ve büyük vezir (yeni adlandırmasıyla *Baş Vekil*) tarafından başkanlık edilen, hazırlanan yasa tasarılarını Sultana sunma görevini yerine getiren *Meclis-i Hass-ı Vükelâ* (vekiller kurulu); Babiâlinin danışma ihtiyacını karşılayan *Dar-ı Şura-yı Bab-ı Âli* ve yargıyla ilgili işler için *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'dir. *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, İmparatorluk'ta yasaların hazırlanmasında tek yetkili meclis haline gelmiştir.

II. Mahmut döneminde geleneksel kalemler, düzenli hükümet dairelerine (bakanlıklara) dönüşecek biçimde genişletilmiş ve teknik danışma meclisleriyle donatılmıştır. Tanzimat döneminde meclis uygulaması yaygındır. *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, *Meclis-i Dar-ı Şûray-ı Askerî*, *Meclis-i Tophane-i Âmire*, *Meclis-i Maarif-i Umumiye*, *Meclis-i Maliye*, *Meclis-i Âli-i Tanzimat*, *Meclis-i Âli-i Umumî*, *Meclis-i Bahriye*, *Meclis-i Ziraat*, *Meclis-i Maadin*, *Meclis-i Zaptiye*. Bunlar nezaretlerin karar organları olarak değerlendirilebilir.

#### ***B. Kurumsal Denetim: Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1838), Tanzimât-ı Hayriye'nin Hâmî-i Hâkikisi***

*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'nin kurulmasına, Sultan II. Mahmut'un, *Gülhane Hatt-ı Şerif*'ini (1839) önceleyen ve "yararlı düzenlemelerle" "muntazam ve müesses" bir devlet yaratmayı amaçlayan bir dizi reform kararının parçası olarak **24 Mart 1838** (27 Zilhicce 1253) tarihli fermanı ile karar verilmiştir. Bir başkan ve beş üyeden oluşan Meclis, ilk toplantısını bir hafta sonra (31 Mart 1838) yapmıştır. **Sultana tavsiyelerde bulunması düşünülen Meclis Vâlâ'nın ilk çalışma yeri, Topkapı Sarayı'ndadır.**

Tanzimat Fermanı (Gülhane Hatt-ı Hümayunu) ise 3 Kasım 1839'da Sultan Abdülmecid'in Sadrazamı Mustafa Reşid tarafından Gülhane Parkı'nda okunmuştur.

Gülhane Hatt-ı Hümayunu, yeni kanun ve nizamnamelerin hazırlanması işini Meclis-i Vâlâ'ya bırakmıştır. *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, resmen, "Tanzimât-ı Hayriye'nin hâmî-i hâkikisi" olarak nitelendirilmiştir. Meclis-i Vâlâ'nın, yetkileri en geniş anlamıyla "Tanzimat-ı Hayriyye'nin yürütülmesidir." "1838'den 1876'ya kadar çıkarılan bütün kanun, nizamname ve her tür karar istisnasız Meclis-i Vâlâ'nın eseri olmuştur."

Gülhane Hattında, *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, açıkça tanzimat hareketinin meclisi olarak görevlendirilmiştir: "... tebaa-i Saltanat-ı Seniyyemizden olan ehl-i İslâm ve milel-i sâ'ire bu müsaadât-ı şâhânemize bilâ-istisnâ mazhar olmak üzere can ve ırz ve nâmus ve mal mâddelerinden hükm-i şer'î iktizâsınca kâffe-i memâlik-i mahrûsamız ahâlisine taraf-ı şâhânemizden emniyyet-i kâmile verilmiş ve diğer husûslara dahî ittîfak-ı ârâ ile karar verilmesi lâzım gelmiş olmakla *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye â'zâsı dahî lüzûmu mertebe tekris olunarak ve vükela ve ricâl-i Devlet-i Aliyye'miz dahî ba'zı ta'yîn olunacak eyyâmda orada içtimâ' ederek ve cümlesi efkâr ve mütâlatını hiç çekünmeyüb serbestçe söyleyerek işbu emniyyet-i can ve mal ve ta'yîn-i vergi husûslarına dâ'ir kavânîn-i mukteziyye bir tarafian kararlaştırılıp ...*"

*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* artık, mevcut *hadleri dikkate almadan* her türlü sorunu incelemekte ve gerekli yasa tekliflerini hazırlamaktadır. Bu teklifler artık **Padişahın onayına sunulmak üzere** vekillerden, emekli yüksek görevlilerden ve Meclis-i Vâlâ'nın üyelerinden oluşan *Meclis-i Hass-ı Umumi* gönderilmektedir.

*Meclis-i Hass-ı Umumi* ve *Meclis-i Vâlâ-yı Umûmî* adlarıyla da adlandırılan *Meclis-i Âlî-i Umûmî*, Meclis-i Vâlâ'nın genişletilmesi ile oluşturulan bir danışma ve karar organıdır. Padişahın her yıl başı Muharrem ayında meclise gelerek yeni yasama yılını başlattığı ve yıllık çalışma programlarının belirlendiği toplantılar *Meclis-i Umûmî* şeklinde yapılmıştır. 1839-1854 arasında on beş yıl boyunca düzensiz olarak toplanmıştır. Meclis-i Vâlâ, üyelerinin seçimi de Meclis-i Umûmî'de yapılmıştır. "Meclis-i Umûmî, Tanzimat'ın planlanması ve yürütülmesinde hiçbir zaman Meclis-i Vâlâ kadar önemli ve merkezi bir rol oynamamıştır. Meclis-i Umûmî, zaman zaman toplanarak Meclis-i Vâlâ kararlarını tasdik etmekten öte gitmemiştir."

Seyitdanlıoğlu'na göre, bir senato gibi çalışan Meclis-i Umûmî, Tanzimat liderlerine (M. Reşid, Âlî, Fuad Paşalar), Meclis-i Vâlâ'yı, üyesi olmasalar da her zaman kontrol etme imkanı vermiştir. Başkan ve vekili her zaman Tanzimatçıların görüşlerini yansıtmış, üyelerin maaşları, özellikle önemli konularda Tanzimatçıların görüşlerine bağlılığa göre değişmiş ve kontrol edilemeyen üyeler görevden alınmıştır."

18 Temmuz 1841 tarihli Kanunname ile, Meclis-i Vâlâ'ya, öneriler içeren raporlar hazırlamanın ötesinde bunları kanun taslaklarına (*tezakir*) dönüştürme yetkisi verilmiştir. Meclis, Tanzimat'ın temel yasama organı olarak on beş yıl boyunca başarıyla çalışmıştır. Meclis'in sunduğu yasa ve nizamname önerilerinin % 90'ı Sultan tarafından herhangi bir değişiklik yapılmadan ısdar edilmiştir.

Meclis, devletteki danışma ihtiyacını karşılayan fakat aktif idarenin içinde olmayan bir yapıdır. Zira, *Meclis-i Vâlâ*'nın yanısıra ayrı bir kabine bulunmaktadır.

*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin* özelliği hem adliyeye, yani yargılamaya ilişkin yetkilere sahip olması hem de kural koyma (yasama) sürecine dahil olması ve devlete uzman bilgisi üretmesidir. İşlevler arasında kurumsal ayırım düzeyine ilerleyecek bir ayrışma henüz ortaya çıkmamıştır. **Daha sonra, *Meclis-i Vâlâ*'nın işlevleri arasında da bir ayrışma yaşanacak ve yargılama görevleri ile idari görevleri ayrılacaktır.**

Meclis-i Vâlâ, idarenin işleyişini mümkün olduğunca yakından izlemeye çalışmış, ayrıntı sayılabilecek birçok idari sorun Meclis-i Vâlâ'ya taşınmıştır. “Meclis-i Vâlâ imparatorluğun bayındırlık işleriyle ilgilenmek, ülkenin herhangi bir yerinde çıkan bir yangınla ilgili gelişmeleri takip etmek, resmi binaların yapımlarını kararlaştırıp denetlemek, Rodos Adasındaki kalenin çürüyen topraklarının yenilenmesi ya da gayrimüslim ibadethanelerinin tamiri ve genişletilmesi gibi önemli önemsiz pek çok işle ilgilenmiştir. Merkez ve taşra yönetim örgütünün kurulmasının yanısıra buralara atanacak yöneticilerin seçilmesi, görevden alınması, özlük işlerinin görülmesi gibi işler de Meclis-i Vâlâ'nın idari yetkileri içerisindeydi.

**Vergilerin belirlenmesi yetkisi de Tanzimat Fermanı ile Meclis-i Vâlâ'ya verilmiştir.** Ferman'dan sonra, “vergi koyma, toplama ve devletin gelir-giderini kontrol etme yetkisi Bâb-ı Âlî ve Meclis-i Vâlâ tarafından kullanılmaya başlanılmıştır.” Meclis, bu yetkisi çerçevesinde, idareyi mali konularda da denetlemiştir. “Meclisin bu alandaki denetleme ... yetkisi, örneğin İstanbul'da vapur işletmesi işini yürüten Şirket-i Hayriyye'nin hesaplarını denetlemekten İmparatorluğun yıllık bütçelerinin hazırlanmasına değin uzanan geniş bir yelpazeyi içermektedir.”

**Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin idare üzerindeki denetimi, karar alınmadan önce yapılan danışmalar dolayısıyla ortaya çıktığı gibi, alınmış olan kararların uygunluğu hakkında şikayetler veya idareden gelen sorular üzerine de ortaya çıkabilmektedir. Bunun günümüzdeki anlamda bir yargısal denetim olmadığı açıktır. Ancak, kurulmakta olan idarenin kendi dışında yer alan bir meclis tarafından denetim altında tutulması, yeni bir kurumsal denetim yapısı yaratmaktadır. Yeni bir tarihsel olasılık yaratılmıştır.**

Meclis-i Vâlâ işlevini yerine getirmek için girişken davranmıştır. Seyitdanlıoğlu Meclis-i Vâlâ'ya ilişkin çalışmasında, meclisin onbeş yıllık faaliyetine ilişkin sayısal veri aktarmaktadır. Buna göre, “Meclis-i Vâlâ'da 1848-1863 yılları arasında on beş yıllık bir dönemde 51778 işlem yürütülmüştür. Bu sayı, tüm işlem hacmini ve hazırlanan kanun ve nizamnameleri içermemektedir. Taşradan merkeze kademeli olarak oluşturulan bu yeni teşkilat işlem hacminin büyümesiyle yoğun bir çalışma temposu içerisine girmiştir. Meclise yılda yaklaşık 5-6 bin kadar mazbata, lâyiha, arzuhal, şukka, ilâm, tezkire, tahrir, berat, emirname vb. belgeyi görüşmek suretiyle işlemlerini tamamlayarak, sonuçlandırmak karara bağlamak gibi çok sayıda iş geldiği tahmin edilebilir.”

#### ***Taşra meclislerini bütünleyen ve merkezileştiren yapı ....***

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye, Topkapı'daki yerinden, kendisi için özel olarak yaptırılan Babıâli'deki binasına taşınmış, yeni dönem, 8 Mart 1840'ta, Padişahın huzurunda, onun Reşit Paşa tarafından okunan nutkuyla açılmıştır. Nutkunda gelecek yıl yapılması gerekenleri, hedefler halinde açıklardı. ... Meclis de padişahın *nutk-ı resmî-i hümayûnuna* karşılık olarak bir mazbata sunardı. 1840 nutkunda padişah, taşrada meclislerin kurulduğunu hatırlatmış ve Meclis-i Vâlâ'yı bu meclislerden gelecek önerileri en kısa sürede değerlendirme konusunda uyarmıştır.

Tanzimat dönüşümleriyle birlikte, idare etmek, padişaha (ya da saraya bağlanan) kişisel bir eylem olmaktan çıkıp, makama bağlı soyut bir eylem olmaktadır. İdari yargı evrimindeki bu başlangıcı Osmanlı'da “modern idarenin oluşumu” ile birlikte düşünmek gerekir.

#### ***İdarenin, görevlilerin yargılanması aracılığıyla denetlenmesi....***

Tanzimat için gerekli kuralların hazırlanması için kurulan Meclis-i Vâlâ kısa süre içinde yoğun bir çalışmaya girişmiş ve hatta kendiliğinden yeni yetkiler üstlenmiştir. Konumuz açısından önemli olanı, Meclis-i Vâlâ'nın işlevini yerine getirebilmek için idareye müdahale olanağı aramasıdır. **Meclis-i Vâlâ, Babıâli'de tüm meclislerin ve nezaretlerin üyelerini ve personelinin, her ne kadar bunlar istemezlerse icabet etmeyebilirlerse de çağırıp sorgulama yetkisini üstlenmiştir.**

Bunun dışında, 3 Mayıs 1840'da kabul edilen Ceza Kanunu'nu uygulamak Meclis-i Vâlâ'nın görevleri arasındadır. *Ceza Kanunnâmesi*'nde memurlara verilecek cezalar yer almaktadır. Rüşvet yasaklanmakta, memurların görevlerini dürüst olarak yapmaları, devlet sırlarını açıklamamaları, hazine gelirlerini vaktinde kusursuz toplamaları, iltimasa engel olmalarına yönelik cezalar bulunmaktadır. Berkes de "1838'de çıkan ve yanlış olarak ilk ceza kanunu sanılan" bir kanunnâmeden söz etmektedir. Berkes'in saptamaları, idarenin ceza tehdidi ile denetlenmesi tezimizi destekler niteliktedir: "Bu, bir ceza kanunu değil, kamu görevlilerinin eylemlerini kurallaştıran bir idare hukuku kanunudur. ... İdare adamlarının kamuca sorumlu olmalarının, şeriatın ya da hükümdarın iradesiyle değil, *konmuş* bir kanunun kurallarına bağlı olduğu görüşü ... yeni bir görüştü."

Meclis-i Vâlâ'nın yargılama işlevinin, günümüz Yargıtayı'nın kökenlerini oluşturduğu kabul edilir. Meclis-i Vâlâ'nın ceza yargılaması yaptığını gözönünde tutarak bu sonuca varılabilirse de yukarıda belirttiğimiz gibi, idarenin denetlenmesi ceza yargılaması biçiminde de ortaya çıkmaktadır. Meclis-i Vâlâ'nın önemli işlerinden biri Tanzimat'a aykırı davranan görevlileri yargılamaktır. Kişilerin şikayeti ve devletin kendi incelemesi ile harekete geçirilen bu memur yargılamasının, kişi ile görevin henüz ayrılmadığı bir aşamada idarenin yargısal denetiminin kökeninde bulunduğu açıktır.

Meclis-i Vâlâ özellikle, "vergi reformları ile çıkarları sarsılan devlet adamı, vali, muhassıl, âyân ve devlet memurlarının içten içe yürüttükleri muhalefetle uğraşmak zorunda kalmış; mesaisinin büyük bir bölümünü eski alışkanlıklarını sürdürerek rüşvet alan, halka angarya uygulayan, keyfi vergi toplayan, zimmetine para geçiren en yüksek rütbeli devlet adamından en küçük memura kadar pek çok kişiyi yargılamakla geçirmiş ve yüksek temyiz mahkemesi olarak çalışmıştır. Taşradaki yargılama, temyiz mercii olarak Meclis-i Vâlâ'da merkezileştirilmiştir. 1868'de Şûra-yı Devlet kurulduğunda devlet görevlilerini yargılama görevi, yeni kurulan bu meclise verilecektir.

Vatandaşların sorunlarını Meclis-i Vâlâ önüne getirmesi, arzuhal gönderilmesi veya sunulması yoluyla gerçekleşmektedir; Divân-ı Hümâyûn'da olduğu gibi bizzat meclisin huzuruna çıkmak söz konusu değildir. Ayrıca, Meclis-i Vâlâ, yargı görevini yaparken meclis tam bir mahkeme gibi çalışmakta; şahitler dinlenmekte; belgeler incelenmekte, soruşturma tamamlandıktan sonra karar verilmektedir.

Tanzimat'ın gereklerine aykırı faaliyetleri nedeniyle Meclis-i Vâlâ'da yargılanarak çeşitli cezalara çarptırılan veya görevlerinden alınan yöneticilere ilişkin pekçok örnek bulunmaktadır. Halktan yasal dayanağı olmadan keyfi para toplamak, yargılaması yapılan yaygın suçlardandır: Örneğin, *Kocaeli müşiri Akif Paşa da 'hizmet-i mübâşirîye' ve başka adlarla halktan para toplamış, toplattırılmış, ücretsiz nakliyat yaptırmıştı. Kâtip ve kethüdası ile birlikte Meclis-i Vâlâ'da yargılanarak suçlarını itiraf etmişlerdir.* Bunun, bir ceza yargılaması olduğu açıktır ancak aynı zamanda, idarenin işleyişine ilişkin bir denetim olduğu da gözardı edilemez. Said Bey olayı da, cezalandırılan yönetici davranışı içinde eriyen idarenin hukuka aykırılığının bir örneğidir: "Sivas Eyaleti defterdarı iken, Sivas ambarında bulunan hazine zahiresini açık artırmaya koydurmadan 30 kuruştan satın alıp, ekmekçi esnafına 40 kuruştan satan Said Bey, bu nedenle görevden alınmış; yapılan sorgusunda onun ayrıca kanunların öngörmediği şekilde esnaftan para aldığı; Defterdarın Mal Sandığı'ndan da zimmetine para aldığı da ortaya çıkmıştı. Sarrafi olan Kirkor'un da bunu bildiği halde ihbar etmediği, ayrıca Merzifon müftüsü ile Amasya kaymakamının da ona senetsiz haylice para verdikleri, Meclis-i Vâlâ'da yapılan sorgusu sırasında ortaya çıkmıştır." Bir yöneticinin hazine malını açık artırma yapmadan kendisinin alması ve halktan yasal dayanağı olmadan para toplaması suç teşkil eder, ama aynı zamanda idarenin yasalara aykırı bir faaliyetidir de.

İdare edenlerin denetlenmesinde eyalet meclisleri ile Meclis-i Vâlâ'nın ilişkisi önemlidir. Tanzimat, Meclis-i Vâlâ ile taşra meclislerini bütünsel bir sistem olarak düşünmüştür. Bunun örneğini oluşturabilecek kararlar bulunmaktadır. Meclis-i Vâlâ, merkezde yaptığı inceleme sonucunda, eyalet meclislerine talimat vermektedir. Örneğin, "Niğde kaymakamı Zeki Efendi kötü idaresinden, hediye alarak yolsuzluklar yapmasından ötürü görevden alınarak, yerine Bereketli Maden Müdürü Ali Seyyid Efendi'nin atanması Konya valisi ve Anadolu'ya müfettiş olarak gönderilmiş bulunan İsmet Paşa tarafından Meclis-i Vâlâ'ya bildirilmiş; Meclis-i Vâlâ tarafından adı geçenin Konya Eyalet Meclisinde yargılandıktan sonra İstanbul'a gönderilmesi istenmiştir."

Meclis-i Vâlâ, kimi zaman yöneticileri İstanbul'a çağırarak yargılamakta kimi zaman da mahalli mecliste yargılanmasına karar vermektedir: "Kandıra kazası müdürü, yapılan şikayetler üzerine İstanbul'a çağrılarak Meclis-i Vâlâ'da yargılanmış, suçlu görülerek hakkında gerekenlerin yapılması, ayrıca ondan yana yanlış bilgiler veren üç meclis üyesinin de diğerlerine örnek olmak üzere ikişer ay süre ile Sinop'a sürgünleri kararlaştırılmıştır." Gümüşhane Kaymakamı Tevfik Bey ise rüşvet aldığından ötürü görevinden alınmış, Trabzon Meclisinde yargılanmasına karar verilmiştir.



Meclis-i Vâlâ, sadece ceza yargılaması aracılığıyla denetim yapmamaktadır. *Kötü yönetimin denetlendiği karar örnekleri de bulunmaktadır.* Yaptırım, görevden almadır. İzmir'in buğday ihtiyacının karşılanması sorununu yönetemeyen ve hatta sorunun kaynağı olan yönetici, Meclis-i Vâlâ tarafından görevden alınmıştır. 1854 yılında İzmir'deki zahire kıtlığı nedeniyle buğday nakli yasağının kaldırılmasının istenildiği yazıya, yerel ihtiyaçları gerekçe göstererek olumsuz yanıt veren Saruhan kaymakamı Sadık Bey'in, İzmirli tüccara yüksek fiyat ile zahire aldırıp sonra da nakliyesine izin vermeyerek Manisa pazarında düşük fiyatla sattırarak ihtikara ve İzmir'de sıkıntı çekilmesine neden olduğu anlaşılmış ve Kaymakam Meclis-i Vâlâ kararı ile azledilmiştir.

### ***Yeni kurumsal yapıda işlev farklılaşması***

1868'de, danışma, denetleme ve memur yargılaması ile görevli Şûra-yı Devlet'in kurulması, *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'nin, adli işlerinin evrilmesinden doğmamıştır. Tersine, yargıya yürütme (idare) karışmasının diye, *Meclis-i Vâlâ*'nın iki işlevi ayrılmıştır. Bunu yargı birliği sisteminden idari yargı sistemine geçiş olarak değerlendirmek mümkün değildir. Ayrılan idari yargı değildir. *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*, adli yargı işleri ile idari yargı işlerini birleştiren bir organ olmadığı gibi Şûra-yı Devlet bir idari yargı organı olarak oluşturulmamıştır.

Fransa tarihinde görüldüğünden farklı olarak, idarenin, yargının karışmasından kurtarılması gibi bir arayış bulunmamaktadır. Tersine, idareden organik olarak ayrılmış ve onun karışmasından kurtarılmış *düzenli yargı* arayışı vardır. Taşrada, idareye yönelik şikayetleri inceleme ve bunlar hakkında karar verme yetkisine sahip olan idare meclisleri ile bireyler arasındaki uyuşmazlıklara bakan nizamiye mahkemeleri arasında, merkezde de benzer şekilde Şûra-yı Devlet ile Divan-ı Ahkâm-ı Adliye arasında bir ayırım yapılmıştır.

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye önemli değişiklikler geçirmiş; 1868'de Şûra-yı Devlet'in kuruluşuna kadar bölünüp birleştirilmiştir.

### **1. Adli İşler – İdari İşler Ayrımı: Meclis-i Âli-i Tanzimat (1854)**

*Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye* kuruluşundan yaklaşık onbeş yıl sonra, Tanzimat yasalarının hazırlanmasına katılan, idare (memurlar) hakkındaki şikayetleri değerlendiren, memur yargılaması yapan ve adli (yargısal) görevleri bulunan tek bir meclis fikrinden vazgeçilmiş, işlev farklılaştırılmasına gidilerek buna uygun bir meclis sistemi kurulmuştur. Yedi yıl sonra bundan da vazgeçilmiş ancak bir yedi yıl sonra işlevler yeniden ayrılmıştır.

Adli işlerin, idareye yönelik şikayetleri değerlendirme, yasama ve yönetme sürecine danışma hizmeti sunma gibi işlevlerle birlikte tek bir meclise verilip verilmemesinin önemi, idari yargı evriminin yargı birliği sistemine yönelme olanağını açıp açmamasıdır.

Meclis-i Vâlâ'nın etkin çalışması iş yükünün artışına yol açmış ve bunun Tanzimat hareketini yavaşlatması üzerine 1854 yılında *Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye*'nin görevi yargısal işlerle sınırlandırılarak yasama sürecinde devrede olacak yeni bir meclis, *Meclis-i Âli-i Tanzimat* oluşturulmuştur. Âli ve Fuat Paşa tarafından temsil edilen ikinci Tanzimatçılar kuşağının, *Meclis-i Vâlâ-yı* Mustafa Reşit Paşa tarafından temsil edilen daha tutucu eski Tanzimatçıların kalesi olarak görmeleri ve yeni bir kurumla bu meclisin etkisini kırma istekleri de etkili olmuştur.

*Meclis-i Âli-i Tanzimat*'ın yasama sürecindeki rolü güçlüdür. *Meclis-i Âli-i Tanzimat*'ın incelemesi olmadan herhangi bir teklifin yasalması mümkün değildir. Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye ise daha çok adli görevleri yapmak üzere varlığını sürdürmektedir. Bununla birlikte, işlevler arasında keskin bir ayırım yapılabildiğini söylemek de güçtür.

Meclis-i Vâlâ yalnızca bakanlar kurulu tarafından kendisine verilen konuları ele alabilirken Meclis-i Tanzimat kendisine hükümet tarafından havale edilen konuları görüşebildiği gibi kendi uygun gördüğü konuları da ele alabilmektedir. Başkanının Padişah ile doğrudan ilişki kurabilmesi, Meclis'in sadece kendisine sunulan konuları değil, uygun gördüğü diğer konuları ve resmi görevlilerle vatandaşlardan gelen başvuruları da görüşebilmesi önemli yeniliklerdir.

Meclis-i Tanzimat kurulurken, Meclis-i Vâlâ kaldırılmamış görevleri yargısal işlerle sınırlanmıştır. Bununla birlikte keskin ve kesin bir işlev farklılaşması yaratılamamıştır. Kurucu metinlerde yer alan bu sınırlamaya karşın, Meclis-i Vâlâ kendini sadece yargısal (adli) işlerle sınırlamadığı ve incelemeler yaparak yasa tasarıları hazırlamayı sürdürdüğü gibi Meclis-i Tanzimat da üst düzey yöneticileri yargılamıştır. İncelemeler yaparak tasarılar hazırlamanın yanında, Meclis-i Vâlâ vilayetlerdeki nizamiye mahkemelerinden verilen kararların temyiz merciidir; ayrıca, vilayet yöneticilerinin atanması için Meclis-i Vâlâ'nın onayı alınmaktadır.

Adli işlerin idari ve teşri işlerden ayrılması mantığına dayanan bu ikili meclis yapısından, kuruluşundan yedi yıl sonra vazgeçilmiştir. Bununla birlikte adli-idari iş ayrımına bir yedi yıl sonra, bu kez daha belirgin ve kurumsal biçimde dönüldüğü düşünüldüğünde ayrımın önemli iz bıraktığı sonucuna varılabilir.

## 2. Adli İşler – İdari İşler Birliği: *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye* (1861)

İki farklı meclisin benzer konularda çalışması karışıklıklar yaratmıştır. Sonuçta tanzimat için yasama ve denetleme süreci durma noktasına gelmiştir. Sorunların, görev sınırları belirsiz iki meclisin benzer konularda çalışmasından kaynaklandığı saptanarak Tanzimat düzenlemelerinde yaşanan bu tıkanmayı aşmak üzere, 9 Eylül 1861 tarihinde çıkan fermanla sözkonusu iki meclis, *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye* adını alan bir mecliste birleştirilmiştir.

1854 ayrılmasından sonra gerçekleşen 1861 birleşmesinin nedenleri konusunda İngiliz müdahalesinden söz edilmektedir. Fransa elçisi Engelhart Tanzimat’a ilişkin kitabında Meclisi Âli’nin ikiye bölünmesiyle, Fransa’nın adli ile idari yargı düzenlerinin ayrılması sistemine benzer bir yönelime giren Osmanlı reformlarına İngiliz elçisinin müdahalesinden açıkça bahsetmektedir. Buna göre, Meclisi Âli’nin Tanzimat ve Adliye olarak ikiye bölünmesinden “yaklaşık yedi yıl sonra, şüphesiz İngiltere elçisinin Divan’a sunmuş olduğuna inanılan yapısal programın kısmen uygulanması için bu iki Meclis, Adli sıfatını alan ve idari, teşrii ve adli kısımlara ayrılan bir Mecliste birleştirilmiştir.”

Karal da İngiltere’nin tek meclis isteğinin, birleşmede etkili olduğunu kabul etmektedir: “... Abdülmecit devrinin son yılında; Osmanlı devletinde meydana gelen buhran sebebiyle İngiltere’nin İstanbul’daki elçisi de ıslahat fermanının tatbik edilmesi hususunda, düşündüğü tedbirleri bir muhtıra ile Babıâli’ye bildirmişti. Bu muhtırada ‘Meclisi Ahkâmı Adliye ve Meclisi Tanzimat’ namıyla mevcut olan iki büyük meclis yerine ıslahatın tatbikatına nezaret vazifesi asliyesi ile mükellef olmak üzere hem istişari reye hem de icrai ve adli yetkilere malik bir meclisin kurulmasını da teklif ediliyordu. Bu teklif Babıâli tarafından dikkate alınarak, Meclisi Tanzimat, Meclisi Ahkâmı Adliye’ye ilhak edildi.”

Merkezde birleşik bir yapı oluşturulmasına karşılık taşrada, adli sistemi düzenlemek amacıyla ısrarla işlev ayrılığının yerleştirilmeye çalışılması çelişik bir sonuç yaratmıştır. Fransa esinli Vilâyat Kanunu’nun idareyi adli işlerden ayırması, merkezde de benzer bir yapılanma gereği doğurmuştur.

## 3. Şûra-yı Devlet (1868)

1868 yılının başlarında Şûra-yı Devlet oluşturularak meclis yeniden ikiye bölünmüştür.

Fransa’nın, Osmanlı’nın düşmanı olan Avusturya ile düşman olması, Osmanlı’yı Fransa’ya yaklaştırmış olabilir. Fransız monarşisine hayran olduğu, daha şehzadeliliği zamanında Fransa kralı ile mektuplaştığı söylenen III. Selim’in yaptığı askeri reformlarda Fransa’yı örnek almasının, kendisinden sonraki reformcuları da etkilemiş olduğu düşünülebilir. Ayrıca, Napolyon’un Avrupa’daki egemenliği, devletini güçlendirmek için giriştiği hukuk ve adliye reformları Osmanlı’da bir hayranlık uyandırmıştır. Napolyon’un reformlarını, Mısır’da görüp incelediği adli ve hukuki yapıdan etkilenecek oluşturduğu, yani İslami kökenli olduğu söylentisi de Fransız adli kurumlarının alınmasını kolaylaştırıcı bir ideolojik etki yaratmıştır. Bir yakınlık unsuru da Osmanlı İmparatorluğu’nda yerleşik olan Avrupa uyruklu tüccarlar içinde Fransızların çokça bulunuyor olmasıdır. Düşünsel bağın kurulmasında, reformcu kadroların büyük çoğunluğunun düşünsel gelişimlerinde Fransa’dan etkilenmiş olmaları önemlidir. Örneğin, III. Selim zamanında Avrupa’da daimi elçiler bulundurulmaya başlanılmış; Fransa’da da bir temsilcilik kurulmuştur. 1827 yılından itibaren İmparatorluk Avrupa’ya öğrenci göndermeye başlamış ve bu öğrencilerin büyük çoğunluğu için Fransa seçilmiştir. Bu öğrenciler, ülkelerine dönüştü, yakından tanıdıkları ve bildikleri Fransız örneğine göre hareket etme eğiliminde olmuşlar ve hatta Fransızlar, önemli devlet mevkilerine gelen bu kişilere baskı yapmışlar, onları etkilemişlerdir. Âli ve Fuat Paşaların, aşırı Fransız hayranlığı da etkili olmuştur. Âli ve Fuat Paşaların selefi olan Reşid Paşa da Fransa’da görevli olduğu sırada ilişki kurduğu Fransız gazeteci, doktor, avukat, fen ve edebiyatçılarından bir grup aydından yüksek maaşlarla danışman olarak yararlanmıştır. Sultan Abdülaziz 1867 yılında Fransa ve İngiltere’ye kısa bir gezi yapmış; siyasi sistem olarak, meşruti monarşi olan İngiltere ile despotik monarşi olan Alman İmparatorluğu arasında bir model olan Fransız sistemi Abdülaziz’i etkilemiştir. Bu düşünsel bağlantıların yanısıra, 1856 Islahat Fermanı’ndan sonra Cebel-i Lübnan sancağında, Dürziler ile Maruniler arasındaki etnik çatışmalar, 1861 yılında toplanan devletlerarası konferansta Fransa’nın desteklediği Maruniler lehine çözülmüş; Lübnan’a otonomi tanınmış, idari ve adli yapı, Fransız etkisini taşıy şekilde, yeniden düzenlenmiştir. Bunu gerçekleştirmek için çıkarılan nizamnameler, daha sonra İmparatorluğun yönetim yapısının değiştirilmesinde örnek olarak kullanılmış; Fransız sistemi böylece dolaylı bir etki göstermiştir.

Âli Paşa'nın yakın dostu olan, Fransa'nın İstanbul'daki elçisi Mösyö Bourrée, Müslüman ve Hıristiyan tebaanın birlikte temsil edileceği, Fransa'nın Conseil d'État'sına benzer bir meclisin kurulmasını tavsiye etmiş; bu tavsiye, III. Napolyon'un Fransa'da gerçekleştirdiği liberal imparatorluk anlayışının Babiâli üzerindeki büyük etkisi ile birleşmiştir. 1867'de Fransa'yı ziyaret etmiş olan Abdülaziz de böyle bir meclise soğuk bakmamış ve Avrupa dönüşü Şûra-yı Devlet'in kuruluşuyla bizzat ilgilenmiş, Şûra'nın kuruluşu ile ilgili toplantılara başkanlık etmiştir. Şûra-yı Devlet'in kuruluş çalışmaları, Meclis-i Vâlâ'da gerçekleştirilmiştir. Çalışmalara Fransız büyükelçisi Nicholas-Prosper Bourrée de katılmıştır.

Tarihçiler ve özellikle idare hukukçuları, idari yargı tarihini, Şûra-yı Devlet'te bulurlar veya Osmanlı'da idari yargı bulunmadığını yine Şûra-yı Devlet'in görevlerine atıfla kanıtlamaya çalışırlar. Türk idari yargısının kökeni, Şûra-yı Devlet'te değildir. Temsili taşra meclisleri ve merkezde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye unutulmamalıdır.

#### 4. Tefrik-i Mesalih Usûlü

Resmi ifadeyle, **tefrik-i mesalih usûlü**, hükümet merkezinde de hayata geçirilmiştir.

**Teşkilât-ı cedide, kuvve-i icraiye'nin, kuvve-i adliyeden tefriki esasına müstenittir ...**

Adalet sisteminde artık ağırlık kazanmaya başlayan nizamiye mahkemeleri kararlarının temyizi için yargılama görevinde uzmanlaşan bir kuruma duyulan ihtiyaç da merkezdeki danışma, idare aleyhindeki şikayetleri değerlendirme ve yargılama işlevine sahip olan yapının ayrıştırılmasında etkili olmuştur.

**Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye**'nin, **Şûra-yı Devlet** ve **Divân-ı Ahkâm-ı Adliye** olarak iki kısma ayrılması, taşrada tecrübe edilen sistemin merkeze taşınması anlamına gelmekte aynı evrim çizgisi içine yerleşmektedir.

Bu ihtiyaç, ayrılmayı düzenleyen Takrir-i Âli'de de resmen ortaya konmuştur. 29 Nisan 1868 tarihli Takvim-i Vakâyi'de yayımlanan Takrir-i Âli'de, merkezdeki yapının, taşrada yerleştirilmiş sisteme uydurulması gerekliliği açıkça belirtilmiştir: "... Vilâyetler Nizamnâmesi'nde işlevler ayrımı [tefrik-i mesâlih] kuralı temel alınarak, karyelerden başlanarak kaza, sancak ve vilâyetlerde, devlet ve memleket idaresine ilişkin işler için başka ve adli hukuk ile ceza işleri için başka özel meclisler kurulmuştur. Bunların görevleri, özel nizamnameler ile belirlenmiştir. Bu ayrımın düşünülmüş olan faydaları ve üstünlüğü tecrübeyle kanıtlanmıştır. Özellikle hukuki işlerde [bunu yargı olarak düşünebiliriz –OK], sözkonusu ayrım ve bağımsızlık kuralı sayesinde büyük güven doğmuştur. Bu kural artık devlet için esas sayıldığından gerek idari işlerde ve gerekse hukuksal işlerde genel başvuru yeri olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin eski biçimiyle kalması, yani iki görevin onda birleşmesi, merkezdeki işleri, taşralar için belirlenmiş çerçevenin dışına koymak anlamına gelecektir ki mümkün değildir. Bunun için işlevler ayrımı kuralının [tefrik-i mesâlih usûlünün] hükümet merkezinde de kabul edilmesi uygun görülmüştür. Sadece devlet ve memleket işlerine bakmak ve tüm kanunların ve nizamnamelerin hazırlanması, yazılması ve değiştirilmesi görevini yerine getirmek üzere Şûra-yı Devlet adıyla bir büyük meclisin ve kanunlar ile nizamnamelere ilişkin hukuki [adli olarak anlayabiliriz – OK] konuların önemlilerine bakacak ve diğer nizami hukuk meclislerinin [-bugün, nizamiye mahkemeleri olarak adlandırıyoruz – OK] inceleme ve istinaf merkezi olacak Divân-ı Ahkâm-ı Adliye ismiyle bir diğer büyük meclisin kurulmasına ferman buyurulmuştur."

İdare – yargı ayrılığı, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye'nin kuruluşuna ilişkin 31 Mart 1868 (7 Zilhicce 1287) tarihli irade-i seniyyede de açıkça belirtilmiştir.

Aynı düşünce Şûra-yı Devlet'in 10 Mayıs 1868 tarihindeki açılış törenine katılan Sultan Abdülaziz'in, Sadrazam tarafından okunan nutkunda da bulunmaktadır: "**Teşkilât-ı cedide, kuvve-i icraiye'nin, kuvve-i adliye, diniye ve teşriyeden tefriki esasına müstenittir.**"

Şûra-yı Devlet'in kurucu metinlerinde tefrik-i mesalih, yani yargının yürütmeden/idareden ayrılması "kavaid-i esasi" ve "en lüzumlu ıslahat olarak" nitelenmektedir. 11 Zilkade 1284 (1868) tarihli kuruluş İradesine göre: "**Belirtmeye gerek yoktur ki, Devlet, memleket, hukuk ve kişi güvenliği için en çok ihtiyaç duyulan ıslahattan biri hukuksal işlerin, devlet ve hükümet işlerinden ayrılmasıdır ve bunun bir an evvel yoluna konulması son derece gereklidir...**"

Ayrılmayı düzenleyen 2 Muharrem 1285/29 Nisan 1868 tarihli Takrir-i Âli'de de yargının, yürütmeden/idareden ayrılığı **kavaid-i esasi** olarak nitelenmektedir: "**Hükümetin varlık sebebi iki temel üzerine kurulmuştur. Bunlardan birisi herkesin huzuruna kefil olan devletin her tür işine ilişkin kanun ve nizamnamelerin konulmasıyla bunların uygulanmasına bakmak ve diğeri ise herkesin can, mal ve namusuna aid haklarını ve meşru görevlerini gerekli kanunlar ile sağlamaktır ... Görevi devletin işlerini yerine getirmek**

olan yürütmenin, hukuki meselelere [“adliye” olarak anlayabiliriz –OK] müdahalesinin olmaması ve herbirinin kendi bağımsız dairesinde işlemesi esaslı kurallardandır.”

Şûra-yı Devlet’in, 23 Rebûlâhır 1285 tarih ve 988 sayılı Takvim-i Vakayi’de yayımlanan ilk yıl raporunda da gerek *tefrik-i mesalih usulü* ve gerekse taşra meclisleri ile merkezdeki yapının uyumlaştırılması ihtiyacı açıkça belirtilmiştir: “*Tekrara hacet olmadığı üzere idare-i devlete ait hususatla hukuk-u efrada müteallik münazaâtı rüyet ve muhakeme etmek emr-i müstakil olduğu halde yekdiğerinden tefrik olunmayarak bir zamandan beri her meclis hem umuru devleti ve hem de mesalihi hukukiyeyi muhtelit rüyet edilmekte olup bu usul ise umur-u hukukiyeyi temine kafi olamadığı halde muahharen tesis buyurulan vilayet usulü tefrik-i mesalih kaidesini esas ittihaz ederek karyelerden sancaklara varıncaya idare-yi umuru memleket ve hukuk ve cinayat için başka başka meclisler teşkil olunup tefrik kaidesinin merkez ve merci-i muhakemat olan mevkiide mesalihi hukukiyenin rüyeti hükümet-i icraiyye irtibattan kurtulmak esas-ı mühimi(ni) teyid ve bunu müeyyed olarak ....*” Raporda, bu amaçla Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin kurulduğu belirtilmektedir (Divân-ı Ahkâm-ı Adliye’nin Nizamnâme-i Dahilisi de Şûra-yı Devlet’in ilk yıl incelediği nizamnameler arasındadır).

Şûra-yı Devlet’in tüm kurucu metinlerinde belirtilen tefrik-i vezaif ilkesi, idarenin ayrı bir yargı düzeninde denetlenmesinin gerekçesi olarak Fransız sisteminde savunulan güçler ayrılığı ilkesinden farklıdır. Düzenli bir yargı sistemi (*nizamiye mahkemeleri*) kurma çabasının gereği olarak hükümetin ve idarenin yargıya karışmaması amaçlanmaktadır. Fransa’da ise tam tersi bir arayış söz konusu olmuştur.

Fransızların, 1790 tarihli yasasındaki, idari yargının doğuşuna yol açan, “yargının idareye karışmaması” kuralına Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi’nde yer verilmiştir. Ama cümlelerin son kısmı, yürütmeye karışmamak kuralından tamamen farklıdır. “*Şûrayı Devletin kendisine havale olunan hususatın müzakere ve tetkikine memuriyeti olarak icraatı devair ve memurîni mahsusasına ait bulunduğu cihetle, umuru icraiyye bir gûna müdahaleye hakkı olmayıp fakat kavanîn ve nizamatın temâmî cerayına nezarete ve ademi hüsnü icraları takdirinde lâzım gelenlere beyanı hâle mezun bulunduğu nizamnamede ayrıca zikredilmiştir.*” Şûra-yı Devlet görevleri ve işleyişi ile tamamen hem yürütmeye hem de idareye karışmıştır. Tüm önemli tanzimat kararlarında Şûra-yı Devlet’in katkısı vardır. Ayrıca Şûra-yı Devlet idare aleyhindeki şikayetleri incelemiş ve çözmüştür.

Nizamiye mahkemelerine, ülke çapında örgütlenmeleri tamamladığı zaman da idare hakkındaki şikayetlerin incelenmesi, memurların yargılanması vb. konularında herhangi bir yetki verilmemiştir. Bu işlevlerin, idare meclisleri tarafından yerine getirilmesi sürmüştür.

#### IV. ŞÛRA-YI DEVLET

##### A. Kuruluş

Şûra-yı Devlet, yaklaşık bir yıllık çalışmanın sonucunda kurulmuştur. Davidson’un belirttiğine göre, Şûra-yı Devlet’in kuruluşu, yaklaşık bir yıl önceden, Fuat Paşa tarafından 15 Mayıs 1867 tarihinde elçiliklere duyurulmuştur. Sultan Abdülaziz’in Avrupa gezisi öncesinde, Âli ve Fuad Paşalar tarafından, onun yönetimi ve İmparatorluğun durumu hakkında olumlu bir hava yaratmak için çaba harcanmıştır. Bu çerçevede, Fuad Paşa, 15 Mayıs 1867 tarihinde, batılı elçiliklere, 1856’dan beri yapılan yenilikleri anlatan ve düzeltilmesi gerekli aksaklıkları, eksiklikleri içtenlikle kabul eden bir memorandum vermiştir. Bu memorandumda yapılacak yeni reformlar arasında, Fransız modelinde bir Şûra-yı Devlet kurulması da öngörülmüştür.

Şûra-yı Devlet kurulmasına ilişkin öneri ilk kez, *Meclis-i Ahkâm-ı Adliye*’nin özel bir heyetinin 7 Eylül 1867 tarihli raporunda yapılmıştır. Heyetin hazırladığı rapor 1867-1868 sonbahar-kış döneminde hükümette tartışılmış, Şubat-Mart 1868 tartışmalarına Sultan Abdülaziz ve Âli Paşa bizzat başkanlık etmişlerdir. Birçok yerli ve yabancı görevlinin görüşlerine başvurulmuştur.

Şûra-yı Devlet’in kuruluş fermanının tarihi tartışmalı da olsa kesin olan *Nizamnâme-yi Esasisinin* 8 Zilhicce 1284 tarihinde çıkmış olduğudur. Şûra-yı Devlet ilk toplantısını, Padişahın da huzuruyla 10 Mayıs 1868 tarihinde Babıâli’de gerçekleştirmiştir. Sadrazam tarafından Sultan’ın açılış nutku okunmuş; üyeler teker teker Sultan’a sunulmuş ve yemin etmişlerdir. İlk çalışma toplantısı ise 29 Mayıs’ta gerçekleştirilmiştir. Şûra-yı Devlet’in ilk başkanı Mithat Paşa’dır.

Şûra-yı Devlet’in kuruluş tarihindeki belirsizlik kurucu belgelerinden birinin *kayıp* olmasından kaynaklanmaktadır. Şûra-yı Devlet’in kuruluşuna ilişkin, 11 Zilkade 1284 (5 Mart 1868) ile 8 Zilhicce 1284 (2 Nisan 1868) tarihleri verilmektedir. 5 Mart tarihli belgenin aslı kayıptır ve sadece özeti bulunmaktadır. 2 Nisan tarihli belgenin aslı yine bulunmamakta, arşiv kataloğunda ise “Bu irade-i seniyyenin evrakı 19.



Rebi'ul-âhir 1295 tarihinde Şûra-yı Devlet'çe alınarak henüz iade edilmemiştir" kaydı yer almaktadır. 11 Zilkade 1284 tarihli belgenin mahiyetinin tam olarak bilinmediği söylenmekle birlikte, Göreli, aynı tarih için "Mabeyn Başkâtipliği'nden Babîâli'ye yazılmış olan tezkere"den söz etmekte ve bu belgeyi "tezkerenin sureti aynen aşağıya nakledilmiştir" diyerek aktarmaktadır. Göreli bu belgeyi "Şûrayı Devletin teşkiline başlangıç olmak üzere ...yazılmış olan tezkere" olarak nitelemiştir. "*Beyandan müstağni olduğu veçhile devlet ve memleketçe ve hukuk ve emniyeti şahsiyece en ziyade lüzumu olan islâhatın biri dahi mesalihi hukukiyenin, umuru mülkiye ve hükümet-i icraiyyeden tefriki hususu olup ...*" diye başlayan bu belge, Danıştay tarafından yayımlanan Yüzyıl Boyunca Danıştay kitabında da kurucu belge olarak kabul edilmektedir (s.53).

Danıştay kuruluş yıldönümü olarak üyelerin tamamlanıp, çalışma yeri tahsis ve tefriş edildikten sonra Padişah huzuruyla yapılan resmi açılış tarihi olan 10 Mayıs 1868 tarihini esas almaktadır.

Şûra-yı Devlet, kuruluş belgesi çıktıktan hemen sonra çalışmalarına başlamış, onbeş gün sonra ilk kararını almış, Nizamnâmesi ve Dahili Nizamnâmesini kendisi hazırlamış, resmi açılış ise yaklaşık iki ay sonra gerçekleşmiştir.

Osmanlı'da idarenin denetlenmesine ilişkin işlev, adli işlev içinden türememiştir. **Şûra-yı Devlet, idarenin yargısal denetimine ilişkin açık bir yetkisi bulunmasa da taşra meclislerinin idare aleyhindeki şikayetler hakkında verdiği kararlarının temyiz mercii ve bizzat şikayet kabul eden bir mercii olarak, idarenin yargısal denetimi evriminde önemli bir gelişme yaratmıştır.**

Yeni oluşturulan yapıda, *Divan-ı Ahkâm-ı Adliye*, laik yasaların uygulandığı uyuşmazlıklarla görevli ve yeni kurulan nizamiye mahkemelerinin kararları için temyiz merciidir. Yasa ve nizamname tasarılarını hazırlamak, kamu yönetimine ilişkin konuları araştırmak, yürütme ile yargı arasındaki uyuşmazlıkları çözmek, yürürlükteki yasaların uygulanabilmesi için bakanlara tavsiyelerde bulunmak ve devlet görevlilerini görevleriyle ilgili suçlardan yargılamak, şahıslar ile hükümet arasındaki uyuşmazlıklar hakkında karar vermek ise Şûra-yı Devlet'in görevleridir.

### **Yasama Organı**

Nizamnâmesi'nin 2. maddesinde Şûra-yı Devlet'e ilk görev olarak "*kaffei kavanin ve nizamatin tetkik ve lahiyalarının tanzimi*" görevi verilmiştir. Tüm kanun ve nizamnameler Şûra-yı Devlet tarafından incelenecek ve kanun ve nizamname tasarıları Şûra-yı Devlet tarafından hazırlanacaktır.

Şûra-yı Devlet, kurulduğu andan itibaren bir yasama organı gibi çalışmıştır. Ayrıca temsili nitelikli bir yapıdır. Bu niteliğiyle Şûra-yı Devlet, 1876 Meclisinin öncülü olmuş, 1876 Anayasası ile yasama sürecine dahil edilmiştir. 7 Zilhicce 1293 (1876) Kanunu Esasî'nin 54 ve 117. maddeleri ile İradei Seniyye üzerine kanun tasarılarını hazırlamak ve devlet yönetimine ilişkin kanunları yorumlamak konusunda Şûra-yı Devlet yetkili kılınmıştır. "Bir kanun maddesinin tefsiri, madde adliye ile ilgili ise Temyiz Mahkemesinde, mülkiye ile ilgili ise Devlet Şûrasında, Kanunu Esasi ile ilgili ise Âyanda görüşülüp karara bağlanır (1876 Anayasası, m.117). Kurulduğundan itibaren sahip olduğu bu işlev anayasa hükmü haline gelmiştir. "Yeni kanun tanzimi veya mevcut kanunlardan birinin değiştirilmesi, vükela heyetine ve ayan ile mebusana aittir. Bunun için sadrazam vasıtasıyla padişah'tan izin istenir. İrade çıktığı takdirde alakalı dairelerin vereceği izahat üzerine kanun layihasının tanzimi Devlet Şûrasına havale olunur. Devlet Şûrası tarafından tanzim olunan kanun tasarısı ilkin mebuslar sonrada âyan meclislerinde tetkik ve kabul olunur."

1 Mayıs 1868 tarihli iradeyle Şûra-yı Devlet'e merkez ve taşradan üyeler tayin edilmiştir.

Engelhardt'ın belirttiğine göre, Şûra-yı Devlet'in kurulması, Müslüman olmayan topluluk arasında sevinç yaratmış, örneğin İstanbul'a gönderilen Hristiyan Konsey üyelerine ülkenin her yerinde tezahüratlar eşlik etmiş; Pera'daki yüksek ticaret erbabı da bu gösterilere katılmıştır. Ayrıca, Sultan, Şûra-yı Devlet'i kendi eseri olarak görmüş ve tüm bölgelerin temsiline özen göstermiştir. **Şûra-yı Devlet'in kurulması, Galata bankerleri arasında memnûniyet yaratmış, pekçok teşekkür mazbataları sunulmuştur.** Lütü Efendi Tarihinde, Şûra'nın açılmasıyla **konsolid denilen tahvillerin yükselerek kırk kuruştan işlem gördüğünü** de belirtmektedir.

Şûra-yı Devlet'in çalışma mekanı hükümet merkezindedir ve bir parlamentoymuşçasına düzenlenmiştir. "Şûra-yı Devlet toplantıları için Bâb-ı Âli'de yeni bir salon yapılmış; kırmızı kadife ile döşenmiş olan salon bir parlamento mekanını andırırcasına *amfiteatr* şeklinde düzenlenmiştir"

Meclis benzeri niteliği, Şûra-yı Devlet'in yasalar konusunda nihai karar verdiği anlamına gelmemektedir. Şûra-yı Devlet, sadece yasaların hazırlanmasına katılmıştır. Özellikle, ilk başkanı olan Mithat Paşa

döneminde Şûra-yı Devlet, önemli kurumları oluşturan yasaları hazırlamıştır. Shaw, 1868-1876 arasındaki dönemin bütün hukuksal düzenlemelerinin bu kurum tarafından belirlendiğini gösterdiğini belirtmektedir.

Şûra-yı Devlet'in yasama sürecindeki rolü açıktır. Ancak bu işlev onu, bağımsız veya özgül bir “yasama organı” yapmamaktadır. Şûra-yı Devlet, devlet yönetiminin (veya modern ifade ile yürütmenin) bir parçasıdır. Şûra-yı Devlet, salnâmelerde (devlet yıllıklarında) Bâb-ı Âli Devâiri arasında sıralanmıştır. Umumi Devlet Salnâmelerinde, önemli bakanlık ve daireler topluluğunu ifade eden Bâb-ı Âli Devâiri başlığı altında diğer nezaretlerden ayrı biçimde, Sadâret, Hariciye Nezareti, Dahiliye Nezareti, Meclis-i Vükelâ, Şûra-yı Devlet, Divân-ı Ahkâm-ı Adliye gibi kurumlar toplanmaktadır.

Şûra-yı Devlet, devlet idaresi için gerekli olan kanunları hazırlamakta, devletin idaresi için önemli kararlarda görüş bildirmekte ve devlet idaresine ilişkin şikayetleri değerlendirmekte ve devlet görevlilerini yargılamaktadır. Nitekim bunların hepsi, devlet idaresi işi olarak değerlendirildiğinden yargılama faaliyeti ayrılarak Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye kurulmuştur.

Unutulmaması gereken nokta, Şûra-yı Devlet'in devlet iradesini ve hizmetlerini uygulamaya koyan idarenin görelisi olarak dışında olduğudur. Bu özellik, Şûra-yı Devlet'in idare üzerinde gerek akıl üretmek ve gerekse şikayetleri dinleyerek kurduğu denetimin, yargısal denetim yolunda evrilmesini sağlamıştır. Şûra-yı Devlet'in kuruluş dönemi işlevlerine bakarken idari yargı, idare mahkemesi ve idari dava kalıplarını kullanmak yerine, *denetim* kavramıyla bir incelememiz gerekir.

Şûra-yı Devlet'in görevleri arasında bulunan “*hükümet ile eşhas beyninde olan deaviyi rü'yet etmek*” görevine, Osmanlı'da bir idari yargı düzeninin varlığının kanıtı olarak dayanılmıştır. Bu yaklaşımda, “hükümet ile kişiler arasındaki davalar” tabiri ayrı bir dava türü, yani bugünkü anlamıyla “*idari davalar*” olarak anlaşılmaktadır. Bu görüşe göre, ayrı bir organ (Şûra-yı Devlet) ve ayrı bir dava türü (*hükümet ile eşhas beyninde olan deavi*) bulunduğu göre, Osmanlı'da da idari yargı düzeni bulunmaktadır. Bu anlayışa göre, 1876 Anayasası ile *Eşhas ile hükümet beynindeki dâvalar dahi mehakimi umumiyeye aittir*” denilince de idari yargı sona ermektedir. Anayasadan sonra değiştirilmemesi nedeniyle Şûra-yı Devlet Nizamnâmesinde varlığını sürdüren “hükümet ile eşhas beyninde olan deaviyi rüyet etmek” hükmünün açık Anayasa hükmü karşısındaki değerini tartışmak da Cumhuriyet idare hukukçularına düşecektir. Bu yorum, geribakışlı tarih anlayışı ile malul olduğu gibi “*hükümet ile eşhas beyninde olan deavi*” düzenlemesinin yanlış değerlendirmesine dayanmaktadır.

8 Zilhicce 1284 tarihli Hattı Hümayûn ile kabul edilen Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi'nde “danışma ve denetleme” başlıklarında toplayabileceğimiz iki temel görev verilmiştir.

Danışma görevinin içinde yasama sürecinde kanunları hazırlama görevi ile kendisine sorulan konularda görüş bildirme bulunmaktadır. Denetleme görevi genellemesi altında ise, memur yargılaması, idare aleyhindeki şikayetler hakkında taşra meclisleri tarafından verilen kararların incelenmesi, idare aleyhindeki şikayetler hakkında karar vermek ve şahıslar ile hükümet arasındaki davaları görmek görevleri yer almaktadır. Bu görevleri arasında, *günümüz idari yargı denetimine giden evrimde belirleyici olan, genel kanının aksine şahıslar ile hükümet arasındaki davaları görmek görevi değildir*. Şûra-yı Devlet örgütlenmesi ve görevleri, kuruluşundan itibaren çok sayıda değişiklik geçirmiştir. Ancak, yasaların hazırlanmasındaki, memur yargılamasındaki ve idarenin denetlenmesindeki (danışma ve şikayetleri incelemekle karışık) rolü bütün bu değişikliklere rağmen süreklilik göstermiştir.

Şûra-yı Devlet'in görevlerini aktarırken ilk düzenleme olan 8 Zilhicce 1284 (2 Nisan 1868) tarihli *Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi*'ne başvuruyorduk.

Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi'nin 3. maddesine göre, “*Şûra-yı Devlet beş daireye münkasımdır.*” Buna göre, Şûra-yı Devlet, “Umûr-ı Mülkiye ve Harbiye”, “Maliye ve Evkaf”, “Adliye”, “Umûr-ı Nâfia ve Ticaret ve Ziraat” ve “Maarif” dairelerine ayrılmıştır. Giriş, birinci ve ikinci maddelerde Şûra-yı Devlet'in görevleri genel olarak sayılmış, daha sonra dairelerin görevleri ayrıca belirtilmiştir.

Bir *meclis* olarak nitelendirilen Şûra-yı Devlet, Devletin merkezinde yer almak üzere düşünülmüştür. Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi'nin 1. maddesine göre, “*genel ülke meselelerinin görüşülme merkezi olarak Şûra-yı Devlet adıyla bir meclis kurulmuştur.*” Şûra-yı Devlet bir mahkeme olarak düşünülmemiştir. “Ülke meselelerinin görüşülme merkezi”dir.

2. maddede Şûra-yı Devlet'in görevleri sayılmıştır: “1. Kanun ve nizamnameleri incelenmek ve kanun ve nizamname tasarıları hazırlamak. 2. Yetkili olduğu çerçevede ülke meselelerini incelemek ve kararını sunmak. 3. Hükümet ile kişiler arasındaki davaları görmek. 4. Temyiz aşamasında, görev uyuşmazlıklarını çözmek. 5. Yürürlükteki kanunlar ve nizamnamelere ilişkin olarak idareden gelen belgeler ve kararlar

hakkında görüş bildirmek. 6. Padişahın isteği veya kanunların gereği olarak memurları soruşturmak ve yargılamak. 7. Padişahın veya yüksek devlet dairelerinden gelen istek üzerine her türlü mesele ve iş hakkında görüş bildirmek. 8. Vilayet merkezlerinde toplanan vilayet genel meclislerinin ıslahata ilişkin kararlarını temsilcileri aracılığıyla İstanbul'a getirmek ve bu konularda onlarla birlikte karar vermek.”

Sayılan bu sekiz görevden sonra, Şûra-yı Devlet'e bütçenin hazırlanmasında da bir görev verilmiştir. Buna göre, “her yıl devlet dairelerinin gelir ve giderleri esas alınarak maliye bakanlığı tarafından hazırlanan gelir ve gider bütçelerinin ve genel muhasebe defterlerinin incelenmesi için yapılan özel toplantılara Şûra-yı Devlet ikinci başkanı ve dairelerinden bir üye de katılacaktır.”

Yargılama niteliği gösteren iki görevi bulunmaktadır: Memur yargılaması ve hükümet ile bireyler arasındaki davaları çözme görevleri. Tefrik-i mesalih ilkesini hayata geçirmek için kurulan bir kurumda yargılamaya ilişkin görevler bırakılmış olması bir çelişkidir. Nitekim sonradan yapılan değişikliklerle idare ile adliyenin ayrımı yolunda ilerlenmiş Şûra-yı Devlet'in hükümet ile kişiler arasındaki davaları görme işlevi tasfiye edilmiştir. Memur yargılaması ise, yargılama yapmaktan yargılanması için izin vermeye doğru bir değişiklik geçirmiştir. İdarenin, memurun kişiliğinde ortaya çıkması ve memur yargılanmasının aynı zamanda idarenin denetimi olduğu da unutulmamalıdır. Nitekim memur ile makam belirginleşip görev kişiden ayrı bir varlık kazandığı oranda, memur yargılaması da evrim geçirmiştir.

İkinci madde ile Şûra-yı Devlet'e verilen tüm bu görevler, tüm daireler tarafından uzmanlıklarına alanlarına göre yerine getirilecektir.

Sözkonusu beş dairenin görevi 3. maddede sayılmıştır. Şöyle özetlenebilir: *Umûr-ı Mülkiye ve Harbiye Dairesi*: Mülkiye, kolluk, kara ve deniz kuvvetlerine ilişkin hazırlanan hukuksal düzenlemeleri inceler ve çıkarılan kuralların iyi uygulanmasına ilişkin maruzatları görüşür ve gerekli düzeltmeleri yapar. *Maliye ve Evkaf Dairesi*: Maliye ve vakıflara ilişkin konularda, devlet gelirlerinin tahsiline, hazine mallarının yönetimine ilişkin olan meseleleri görüşür ve inceler. *Adliye Dairesi*: Hukuku âdiyeye (bu terim, nizamiye mahkemelerince uygulanan hukuku ifade etmek için kullanılmıştır) ilişkin kanunları ve bu kanunları uygulayan meclis ve hakimlere ilişkin kuralları hazırlar, Şûra-yı Devlet'in görevleri içinde olan yargılamalarda ilk derece mahkemelerin verdiği kararların temyizini görüşür. *Umûr-ı Nâfia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi*: Bayındırlık işleri, ticaret ve ziraat konularıyla, yollar, geçitler ve binaların geliştirilmesi ve düzenlenmesi konularını inceler ve görüşür. *Maarif Dairesi*: Eğitimin yaygınlaştırılması amacıyla okullar ve medreselere ilişkin işleri görüşür.

Dairelerin, “mesalihin tezekkürü ve tetkiki”, “nizamat ve kavaninin hüsnü cereyanına mütedair hususâtı maruzayı tezekkür ve tesviye” gibi ifadelerle düzenlenen görevleri, idari yargının tarihsel evrimi içinde, sanılanın aksine, “hükümet ile eşhas beynindeki deaviyi rüyet” görevinden daha önemlidir. Arapça bir sözcük olan *mesalih*, yani meseleler, yine Arapça olan *umurdan* farklı olarak, “iş”, “husus” gibi genel bir anlamdan ziyade, “sorulup karşılığı istenilen şey; çözülmesi istenilen şey, problem” anlamına gelmektedir. Şûra-yı Devlet, idareyi yargılamamakta, fakat idareye ilişkin idarenin karşılaştığı bir güçlük veya idare aleyhindeki bir şikayet şeklinde ortaya çıkabilecek her türlü mesalihi çözmektedir.

#### ***Eşhas ile hükümet beyninde olan davalar***

Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi'nin kurduğu görev yapılanmasında özellik gösteren görev, hükümet ile kişiler arasındaki davaları görmek görevidir. Bu görev, Şûra-yı Devlet'in ilk örgütlenme biçiminde, belli bir daireye verilmemiştir. “Adliye Dairesi” ismini taşıyan bir daire bulunmakla birlikte, bu yargılama ile görevli bir daire değildir. Nizamnâme'nin 3. maddesinde dairelerin görevleri sayıldıktan sonra genel bir yetkilendirme yapılmaktadır: “eşhas ile hükümet beyninde olan davalar hangi daireye mütealîk ise o dairede fasl ve rüyet ve hüküm olunur.” Hükümet ile şahıslar arasındaki davanın konusu hangi daireyi ilgilendiriyorsa dava o daire tarafından görülecektir.

Yaklaşık bir yıl sonra, 23 Zilhicce 1285 (6 Nisan 1869) tarihinde, *Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi* çıkarılmıştır. Bu Nizamnâme'nin ilginç bir özelliği, işleyişi düzenlemesinin yanısıra Şûra-yı Devlet'in örgütlenmesinde değişiklik yapmasıdır. *Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi* ile “Muhakemat Dairesi” kurulmuştur (Faslı Evvel, madde 1-13). Şûra-yı Devlet'in yargılamaya ilişkin görevleri Muhakemat Dairesinde toplanmıştır. Nizamnâme-i Dahili'nin 3. maddesine göre, Muhakemat Dairesi, “... devair-i idare ile eşhas beyninde tehdâdüs idüb meclis-i mahsusunda hüküm olunan davaların istinafen ve yine bu kabilden olub ehemmiyeti cihetiyle havale kılınan deavinin bidayeten rüyet” eder.

Dikkat edileceği üzere bu maddede artık “hükümet” terimi yerine “devair-i idare” terimi kullanılmaktadır. Devlet, şahısların karşısına idare daireleri olarak çıkmaktadır. Bunun “hükümet ile eşhas beyninde olan

deaviyi rüyet etmek” görevi, vilayet idare meclislerinde görülen “idare davaları” ile belirginleştirilmiştir. 3. maddede kastedilen idare ile kişiler arasındaki davaları çözen “meclis-i mahsus”, vilâyet idare meclisidir. “Hükümet ile eşhas beyninde olan deavi”nin ölçütü, vilayet meclislerinde görülecek, idare ile kişiler arasındaki davalar olmuştur.

29 Şevval 1287 – 9 Kânunusani 1286 (1871) tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnâmesi*’nin 78. maddesi, “deavi-i idare” başlığını taşımaktadır. *İdare davaları* başlığını taşıyan bu maddeye göre, vilayet idare meclisinin “*idare davalarına ilişkin görevleri*”nden biri, “*halkın hükümet memurları aleyhinde yaptıkları şikayetler hakkında*” karar vermektir. *İdare davalarını* maddede sayılan diğer uyuşmazlıkların yanısıra, konumuz bağlamında, “halkın hükümet görevlileri aleyhindeki şikayetleri” oluşturmaktadır. Her ne kadar isminde *deavi* kelimesi geçse de *deavi-i idare*, tipik bir davayı anlatmamakta, idare meclisi, bir mahkeme olmamakta ve idare aleyhindeki şikayetlerin rüyet edilmesi de bir yargılama olarak düşünülmemektedir.

Bu durumda, Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi’nde, Muhakemet Dairesi’nin görevlerinin belirlenmesi vesilesiyle içeriklendirilen “hükümet ile eşhas beyninde olan deaviyi” kavramı farklı bir anlam kazanmaktadır: *İdare hakkındaki şikayetlerin karara bağlanması*.

Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi’nin gerekçesinde idari dairelerin aynı zamanda yargılama yapmasının *tefrik-i mesalih usulü* ile yani adliye ile idarenin ayrılması ilkesi ile bağdaşmadığı, bu sorunun ayrı bir muhakemat dairesi kurularak giderildiği belirtilmiştir. Sadareten yazılan arz tezkeresinde: “*Şûra-yı Devlet’e verilen işlerden önemli bir kısmını oluşturan hükümet ile kişiler arasındaki davaların görülmesi ve devlet memurlarının görevlerine aykırı hareket edenlerin yargılanması işleri Şûra-yı Devlet’e bir tür mahkeme yetkisi vermektedir. Buna rağmen, Nizamnâme’nin dördüncü maddesinde, hükümet ile kişiler arasındaki davaların ilgili olduğu dairelerde görüleceği ve memur yargılaması ile temyiz davalarının da adliye dairesinde görüleceği düzenlenmiştir. Söz konusu davaların, farklı ve idarenin işleri ile karışık biçimde görülmesi hukuk işlerinin idare işlerinden tamamen ayrılmasına ilişkin adaletli kurala uygun değildir. Devlete ait dava ve yargılamaları görmek üzere, Dahiliye Dairesine katılacak Maarif Dairesinin yerine bir Muhakemat Dairesi kurulması uygun görülmüştür.*”

Deav-i idare, idari davayı değil, idarenin taraf olduğu davayı anlatmaktadır. Nitekim Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi’nde de Muhakemat Dairesinin yargılama usulü düzenlenirken davalar, “ceza davaları” ve “adi davalar (deavi-yi adiyeh)” olarak ayrılmıştır. (Örn. adi davalarda ekseriyetle karar alınırken ceza davalarında ittifakla karar alınacaktır). Hükümet ile kişiler arasındaki davalar deyimi ile ayrı idari uyuşmazlıkların kastedilmediği, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Nizamnâmesi’nden de anlaşılmaktadır. Görelî’nin aktardığına göre, “*Divan-ı Ahkâm-ı Adliye Dahili Nizamnâmesinin ikinci maddesinde, Divan-ı Ahkâm-ı Adliye’nin göreceği, kişiler arasındaki nizami (yani şeri mahkemelere ait olmayan -OK) davalardan, konusu hükümet ile kişiler arasındaki bir uyuşmazlığa ilişkin olan davaların Şûra-yı Devlete gönderileceği düzenlenmiştir.*” Bu bir idari dava değildir. “Taraflardan birinin idare olduğu dava”dır söz konusu olan.

Şûra-yı Devlet ile Divân-ı Ahkâm-ı Adliye arasında yaşanan görev karışıklığını gidermek üzere, Şûra-yı Devlet’çe bir düzenleme kaleme alınmış ve bu 6 Rebiülevvel 1286 (1870) tarihli İrade-i Seniyye olarak kabul edilmiştir. Söz konusu İrade-i Seniyye incelendiğinde de görülmektedir ki, o dönem için, uyuşmazlık konusu yapılan idarenin faaliyetinin kamu hizmetine ilişkin olması veya kamu gücü kullanımıyla ilişkili bulunması gibi bir özellik belirleyici değildir. Tarafın idare olması, “hükümet ile eşhas beyninde olan deaviyi” kavramını vermektedir. “Hükümet ile kişiler arasındaki davalar” kavramının yarattığı belirsizliği açıklığa kavuşturmak için çıkarılan söz konusu İrade-i Seniyyeye göre, “... *devairi idare ile eşhas beyninde tekevvün eden devaii hukukiyenin devlet gerek müddei olsun gerek müddeaaaleyh olsun umumen Şûrayı Devlette hal ve faslolunması lâzım gel[ir].*” Buna göre, devlet daireleri ile kişiler arasında ortaya çıkan hukuk davaları, devlet, davalı da davacı da olsa Şûra-yı Devlet tarafından görülecektir. Hukuki uyuşmazlıklar arasında bir fark yaratılmamaktadır. Uyuşmazlığın niteliği aynı kalsa bile tarafın idare olması, yargı yerini farklılaştırmaktadır.

Bir yanda, idarenin taraf olduğu her türlü davayı Şûra-yı Devlet’e taşıma olanağı veren Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi’nin hükmü, öte yanda bu görevi, idare aleyhindeki şikayetleri görmek olarak yeniden anlamlandıran Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi hükmü. İki hüküm de varlığını yan yana sürdürmüştür. İdarenin yargısal denetiminin tarihsel evriminde, birinci hükmün uygulanması değil de ikinci hükmün uygulanması belirleyici olmuştur. Birincisi, niteliği farklı bir uyuşmazlığa atıf yapmazken, ikincisi niteliği farklı bir *uyuşmazlığı* anlatma potansiyeli taşımaktadır (Dikkat edilirse burada *dava* değil, *uyuşmazlık* [different] terimini kullanıyoruz.).



Hatırlanacağı üzere, Şûra-yı Devlet Dahili Nizamnâmesi tarafından, 29 Şevval 1287 – 9 Kânunusani 1286 (1870) tarihli *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Nizamnâmesi*'nin “deavi-i idare”yi düzenleyen 78. maddesi ile Şûra-yı Devlet'in bağı kurulmuştu. Bu bağlantı, tüm Osmanlı döneminde sürmüş ve 1913 tarihinde *İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu*'na girmiştir: “*Vilâyetin şua batı idaresinden ittihaz olunan mukarrerat aleyhine alâkadar olan tarafından vuku bulan itirazat, meclis-i idare-i vilâyetçe tetkik olunur. Meclis-i idare-i vilâyetin mukarreratının mercii tetkiki Şûra-yı Devlettir (m.67).*” Tarih, Cumhuriyet idare hukukçularının Şûra-yı Devlet'in idari yargı konusunda hiçbir görevinin kalmadığı saptamasına konu olan dönemdir. Bu dönemde, idarenin yargısal denetimi evriminde uzunca bir süredir yaşanan bir evrenin, idare aleyhinde bireylerin şikayetlerini denetleyen, görelî olarak idarenin dışında ve kurumsal bir yapının bulunduğu evrenin hukuksal yapısı belirginleştirilerek sağlamlaştırılmaktadır.

1918 yılında, Şûra-yı Devlet'in örgütlenmesi ve görevlerinde değişiklik yapmak üzere yine Şûra-yı Devlet tarafından bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Şûra-yı Devlet tarafından yazılan tasarı gerekçesi, kurumun geçirdiği tarihi dönüşümlere ilişkin önemli bilgiler sunmaktadır. Gerekçeyi incelediğimizde, Şûra-yı Devlet'in kuruluşundan itibaren, idarenin denetlenmesi için taşradan itibaren kurulan yapının içinde yer alarak bu yapıyı tamamladığı ve idare aleyhindeki şikayetler hakkında karar verdiği saptamasının yapıldığını görüyoruz. Ayrıca gerekçede, “hükümet ile eşhas beyrinde olan deaviyi rüyet etmek” görevinin ne anlama geldiğine ve idare aleyhindeki şikayetleri/uyuşmazlıkları çözme görevinin bu görevden bağımsız bir varlığa ve sürekliliğe sahip olduğuna ilişkin, önemli saptamalar bulunmaktadır: “*Kuruluşunda Şûra-yı Devlet'in her dairesinde ve sonradan muhakemat dairesinde görülen ve sonunda da Kanunu Esasının 85. maddesiyle adliye mahkemelerine verilen hükümet ile kişiler arasında doğan davalar, hukuki tasarrufları ilgilendirmeleri nedeniyle hukuk davalarıdır. Şûra-yı Devlet Kanununiyle (yani gerekçesini okumakta olduğumuz kanun tasarısı ile –OK) düzenlenmesi gerekli görülen idare davaları, esas olarak idare tarafından devlet hakimiyetine dayanılarak alınan kararlardan veya genel hizmetleri (kamu hizmetlerini –OK) yerine getirmek için imzalanan sözleşmelerden dolayı idare ile haklarının muhtel veya menfaatinin zarara uğradığını düşünen fertler arasında doğan uyuşmazlıklardır. Bu tür uyuşmazlıklar, öteden beri idare örgütü içinde ve Şûra-yı Devlet'te görülür ve çözülür. Çünkü idare ile adliyenin ayrılığı kuralı bunu gerektirir.*”

Adli davalardan farklı olduğu açıkça ortaya konan idare davasının öteden beri idare içinde ve Şûra-yı Devlet'te görüldüğü saptaması yapıldıktan sonra, bu tip davaların o tarihe kadar Şûra-yı Devlet içinde nasıl örgütlendiğine ilişkin bilgiler de verilmektedir: “*İdare davaları için Şûra-yı Devlet'te özel bir örgütlenme ve yargılama yöntemi bulunmadığından yürürlükteki mevzuata göre sözkonusu davalar, ilgilerine göre Şûra-yı Devlet'in değişik dairelerinde ve idari biçimde incelenip karara bağlanmaktadır.*” Demek ki idare aleyhindeki şikayetlerin incelenmesini içeren bu tür uyuşmazlıkları, Şûra-yı Devlet Muhakemat dairesine hasretmek ve onun kaderiyle bağılı olarak takip etmek doğru olmayacaktır.

### **B. Çok Sayıda Değişiklik, Denetimde Süreklilik**

Şûra-yı Devlet'in daireleri, birleştirilerek, kaldırılarak, yeniden kurularak ve ismi değiştirilerek defalarca değişikliğe uğratılmıştır. 1918 tarihli Şûra-yı Devlet Kanunu Taslağı için yine Şûra-yı Devlet tarafından hazırlanan “Gerekçe”de kurumun tarihçesi de aktarılmaktadır. Kuruluşundan 1918 tarihine kadar yapılan altı temel değişiklik aktarıldıktan sonra, bir durum tespiti yapılmaktadır. Buna göre, bütün bu değişikliklerden sonra bir karmaşa hali sözkonusudur: “*Örgütlenme ve görevlerinde ardısıra yapılan değişiklikler sonucunda Şûra-yı Devlet'e ilişkin düzenlemeler çok fazla dağılmış, yürürlükte olan ve olmayan unsurlar birbirine girmiş olduğundan bu düzenlemeler, mevcut örgütlenme ve görevlerini gereği gibi göstermemektedir...*”

Konumuz bakımından önemli olan, Şûra-yı Devlet'in idarenin denetlenmesindeki görevinin bütün bu değişiklikler boyunca varlığını sürdürmüş olup olmadığıdır.

Memur yargılaması hep Muhakemat Dairesi'nin görevleri içinde yer almıştır.

Bunun dışında, kanun ve nizamnamelerin uygulanmasını takip etme, aksaklıkları ilgili yerlere bildirme, kendisine sorulan konularda görüş bildirme ve kanunları ve nizamnameleri yorumlama yetkilerinden oluşan ve dolaylı denetleme de diyebileceğimiz görevi de hep var olmuş ve özel bir daire tarafından değil de konuyla ilgili daire hangisi ise onun tarafından yerine getirilmiştir.

Vilayet idare kurullarının idare aleyhindeki şikayetler hakkında verdikleri kararları istinafen incelenmek ve doğrudan Şûra-yı Devlet'e idare aleyhinde yapılan şikayetler hakkında karar vermek görevi ise ilke olarak Muhakemat Dairesi'nce yerine getirilmiştir.

Muhakemat Dairesi'nin gelişimi, hükümet ile kişiler arasındaki davalarla, idari davaların kastedilmediğini göstermektedir. Bundan da önemlisi, Şûra-yı Devlet'in bir mahkeme olarak kurgulanmadığını, Şûra-yı Devlet'in idarenin denetimini bir mahkeme olarak ve yargılayarak gerçekleştirmedini ortaya koymaktadır.

Tefrik-i mesâlih usûlünün belirginleştirilmesi ve Şûra-yı Devlet içindeki yargı görevinin enazından tek bir dairede toplanması için kuruluşundan yaklaşık bir yıl sonra, 6 Nisan 1869 tarihinde, "Muhakemat Dairesi" oluşturulmuştur. Yeni kurulan bu Daire, 1872 yılında İrade-i Seniyye ile Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'ye gönderilmiştir. Ancak, Şûra-yı Devlet'in muhakemat dairesiz kalışı ancak iki yıl sürmüştür; 12 Mart 1874 tarihinde Muhakemat Dairesi, Şûra-yı Devlet bünyesine dönmüştür. Muhakemat Dairesi, iki yıl sonra geri geldiği zaman, hangi görevleri üstlenmiş olduğu tam olarak belli değildir. Temel amaç tefriki mesalih ilkesinin yaşama geçirilebilmesi olduğundan hükümet ile kişiler arasındaki davalar kavramı, özgün genişliğinde, yani idare ile bireyler arasındaki her türlü dava şeklinde anlaşılmamaktadır. Bu kavram, yukarıda tartıştığımız üzere, idare aleyhindeki şikayetlerin karara bağlanmasını anlatan *idare davası* ile memur yargılamasını anlatmaya başlamıştır.

11 Ağustos 1876 tarihli İrade ile Şûra-yı Devlet'in örgütlenme ve görevlerinde değişiklik yapılmıştır. Bu düzenlemede de Muhakemat Dairesi, memur yargılaması görevinin yanı sıra, "memurlar ile sivil şahısların, idari dairelerin muameleleri aleyhindeki şikayetlerini kabul etmek ve idari dairelerin kanun ve nizam hükümlerini ihlali halinde yapacağı tahkikatın neticesini Sadarete bildirmekle de görevliydi."

Genel yönelim, 1876 Kanunu Esasî ile de benimsenmiştir. Anayasanın 54 ve 117. maddeleri ile, İrade-i Seniyye üzerine kanun tasarılarını hazırlamak ve devlet yönetimine ilişkin kanunların yorumu konusunda Şûra-yı Devlet yetkili kılınmıştır.

Anayasanın 85. maddesi ile Şûra-yı Devlet'in yargısal görevi sona erdirilmiştir. 85. maddeye göre, "*her dava ait olduğu mahkemede rüyet olunur. Eşhas ile hükümet beynindeki dâvalar dahi mehakimi umumiyeye aittir.*" Bu düzenleme de "*eşhas ile hükümet beynindeki dâvalar*" ile idari davaların kastedilmediğini göstermektedir. Ortak hukuku ilgilendiren bir uyuşmazlık, taraflarından biri idare diye Şûra-yı Devlet'e taşınmayacaktır. Öte yandan, Şûra-yı Devlet, meclislerde verilen kararların incelemesini yapmakta, idare hakkındaki şikayetleri dinlemektedir. Evrim sürmektedir.

19 Eylül 1886 tarihli düzenleme ile Şûra-yı Devlet Muhakemat Dairesi'nin görevinin "memurların muhakemesine inhisar ettirildiği" kabul edilmektedir. 1887 yılında da memur yargılaması için Şûrayı Devlet içinde bir bidayet heyeti oluşturulmuştur. Hatta bu heyet, önce kendi içinde derecelendirilmiş ve daha sonra ise, bunlar, Şûra-yı Devlet içinde dereceli mahkemelere dönüştürülmüştür.

2 Kânunsânî 1312 (1896) tarihli İrade-i Seniyye ile kişilere, doğrudan doğruya Şûra-yı Devlet'e başvurabilme imkanı verilmiştir. Şûra-yı Devlet *Mülkiye Dairesi'*ne, bireylerin idare aleyhinde yapacakları şikayetleri incelenme yetkisi verilmektedir. Mülkiye Dairesi diğer görevlerinin yanı sıra "*memurlar ve kişilerin, idare işlemleri aleyhindeki şikayetlerini içeren dilekçeleri kabul etmeye* ve idare tarafından kanun ve nizamname hükümlerine aykırı olarak yapılan işler ve işlemler hakkında, ilgili idareden ve diğer yerlerden araştırma yaparak görüşme neticesinde görüşünü tutanakla Sadarete bildirmeğe ve devlet için önemi nedeniyle kendisine gönderilen özel konuları görüşmeye" yetkili kılınmıştır. *Yetki, Muhakemat Dairesi'ne değil Mülkiye Dairesi'ne verilmiştir.* İdare aleyhindeki şikayetlerin incelenmesi bir yargılama olarak düşünülmemektedir. Bu durum idarenin yargısal denetiminin, muhakemattan evrilmediğine, bir yargılama olarak kurulmadığına ilişkin bir kanıt daha sunmaktadır.

Bu yeni düzenlemede *terminolojik yenilikler* de bulunmaktadır. Öncelikle *şikayeti havi arzuhal* (şikayet içeren dilekçe) terimi kullanılmaktadır. Başvuru, zayıf da olsa, belli bir biçime bağlanarak kurumsallaştırılmaktadır. Ayrıca, şikayet konusu olarak *devairi idare muamelatı*ndan söz edilmektedir. *Muamelat*, *muamele* sözcüğünün çoğuludur ve Osmanlıca Sözlük'te ilk anlamı, davranış, üçüncü anlamı ise "dairede yapılan kayıt ve saire"dir. Türkçe Sözlük'te ise ikinci anlam olarak "işlem" karşılığı verilmektedir. *Artık, memur (yani kişi) değil, idare şikayet konusudur.* Bunun yanı sıra, sözkonusu yeni düzenlemede *şikayeti havi arzuhal*, *idare muamelâtı* gibi belirginleşmeye başlayan kavramlara bir de *kavanin ve nizamât ahkâmına muhalif icraat ve muamelât* eklenmektedir. *Kötü ve adaletsiz idare değil, belki de buna ek olarak, kanunlara uymayan idare anlatılmaktadır.*

1913 yılında, memurların memuriyetlerini yerine getirirken işlemiş oldukları suçlardan dolayı yargılanmaları adliye mahkemelerine devredilmiştir. Şûra-yı Devlet'e lüzum ve menî muhakeme kararı verme işlevi kalmaktadır. Artık yargılamayı bir mahkeme gibi bizzat Şûra-yı Devlet yapmamaktadır. Bu değişiklik, yargılama işlerinden Şûra-yı Devlet'in arındırılması için son aşamayı temsil etmektedir.

Tarihsel evriminde, hükümet içinde yer alan Şûra-yı Devlet, yargılama işlerinden arındırılırken bir yandan da idare üzerindeki kurumsal denetimi davalasma, yargılaşma yolundadır.

1868 yılında kurulan Şûra-yı Devlet, 1922 yılına kadar yaşamını sürdürmüştür. 16 Mart 1336 (1920) tarihinde İstanbul'un işgalinden sonra da varlığını ve faaliyetini sürdürmüştür. Arşivlerde 1922 yılına kadar kararlarına rastlanmaktadır. Bu dönemini, *İstanbul Hükümeti* adlandırmasına gönderme ile *İstanbul Şûra-yı Devleti* olarak adlandırabiliriz.

İstanbul Şûra-yı Devleti'nin hukuki varlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 30.10.1338 (1922) tarih ve 307 sayılı, "Osmanlı İmparatorluğu'nun inkıraz bulup TBMM Hükümeti teşekkül ettiğine dair heyeti umumiye kararı" ile sona ermiştir.

### Örnekler

Şûra-yı Devlet'in ilk yıl raporunun ve bundan sonra gelen faaliyet raporlarının incelenmesi, Şûra-yı Devlet'in bir tanzimat hükümeti gibi, bir tanzimat meclisi gibi çalıştığını ve kendisini böyle gördüğünü göstermektedir. Şûra-yı Devlet, kurulduğu andan itibaren umûr-ı icraiyeyle ilişkin kararlar aldığı ilk yıl raporunda açıklamaktadır. Raporun yer aldığı, Takvim-i Vakayi'de aynı zamanda Şûra-yı Devlet'in bir kararı da yayımlanmıştır. "*Amasya'dan Yozgat'a geçen telgraf hattından Çorum kazasına dahi bir hat ilave ve temdid*"ne ilişkin Şûra-yı Devlet Nafia Dairesi kararı ve bunun üzerine çıkarılan irade ilan edilmektedir. Telgraf hatlarının uzatılması bile Şûra-yı Devlet'in kararını gerektirmektedir.

Şûra-yı Devlet'e idare ve idareciler hakkında her türlü şikayet gelmektedir.

1880 yılında, Tikveş Kaymakamlığından haksız yere azledildiğini düşünen Halil Sıtkı Efendi, vilayet meclisinde karara itiraz etmiş ve vilayet meclisinin kararına karşı da Şûra-yı Devlet'e başvurmuştur. Şûra-yı Devlet, vilayetten evrakın getirilmesine karar vermiştir. \* Cebel-i Bereket sabık Mutasarrıfı Abdülkadir Kemali Efendi, Adana Valisi tarafından hak etmediği bir muameleye maruz kaldığı şikayetinde bulunmuştur (1881). \* Bitlis Vilayeti İdare Meclisi Ticaret ve Bidayet Mahkemeleri reisleriyle azalarının senelerden beri değiştirilmediği ahali tarafından Şûra-yı Devlet'e şikayet edilmiştir (1882). \* Bağdatlı Haydarizade Derviş Efendi, tapulu arazisindeki mahsule el koyup sattığını iddia ettiği Altıncı Ordu mirlivalarından Kazım Paşa hakkındaki arzuhalinin Bağdat vilayetince savsaklandığından yakınmış ve konuyu Şûra-yı Devlet'e şikayet etmiştir. Şûra-yı Devlet, bu konuda daha önce Şûra-yı Devlet Dahiliye Dairesi'nce hazırlanıp gönderilen mazbatalar uyarınca işlem yapılmasına karar vermiştir (1887).

Şûra-yı Devlet'e kişilerden olduğu gibi gruplardan da şikayetler geldiği görülmektedir. \*Hama Sancağı Mahkeme-i Şeriyesindeki görevlilerin yaptığı suiistimallerden dolayı eşraf Şûra-yı Devlet'e şikayette bulunmuştur (1895).

*Kanuna veya nizama aykırılık* değil, *kötü idare* veya *haksızlıklar* da şikayet edilmektedir. Örneğin, Adalar Kaymakamı'nın "makamına uygun davranmadığı" veya Musul Evkaf muhasebecisinin "gayr-ı meşru hareket ve davranışları" şikayet konusu edilerek görevden alınmaları istenilmiştir (1896).

Yöneticilerin milletlere karşı *kötü muamelesi* de şikayet konusu olabilmektedir: Kurşunlu karyesi Rum papazları ve muhtarları, Gemlik Kaymakamı Said Bey'in Rumlar'a karşı mezalim ve hakarete bulunduğu şikayeti üzerine Şûra-yı Devlet, konunun gönderilecek memurlarla incelettirilip sorumlular hakkında ceza verilmesi kararı almıştır (1896).

Şûra-yı Devlet üyesi aleyhinde şikayete de rastlanılmaktadır: Yanya vilayeti valiliği, Şûra-yı Devlet azası İsmail Kemal Bey'i, vilayetin icraatına müdahale ettiği için Şûra-yı Devlet'e telgraf çekerek şikayet etmiştir (1901). Hakkında şikayet bulunan görevlilerin yerine Şûra-yı Devlet tarafından başka atama önerisi yapıldığı da görülmektedir. Örneğin, hakkında şikayet bulunan Kırşehir Mutasarrıfı Ali Bey'in yerine, Merkez Mutasarrıfı Mahmud Bey'in atanması uygun görülmüştür (1885). Hakkında şikayette bulunan görevliler hakkında azil kararı verilebilmektedir. Isparta Mutasarrıfı hakkındaki şikayetten dolayı azledilmiştir (1893).

Şûra-yı Devlet, kendisine gelen şikayetler veya talepler üzerine, neyin hukuka uygun olduğu veya daha doğrusu neyin *caiz* olduğuna karar vermektedir. Örneğin, Şûra-yı Devlet "mekatib-i ecnebiye-i hususiye talebesinin askerlik hizmetinden istisnalarının caiz olmadığına" karar vermiştir (1912).

İdarenin yapacağı önemli faaliyetler için Şûra-yı Devlet'in kararının bulunması gerekmektedir. Örneğin, Dahiliye Nezareti, Taşoz Kaymakamlığına hususi muharebat için tesisine teşebbüs edilen telefon hattı için henüz Şûra-yı Devlet'çe karar alınmadığından bu faaliyetin gayr-ı caiz olduğuna karar vermiştir (1914).

Özellikle, 1910'dan sonraki kararları, idare hukukçularının aksi saptamalarına karşın Şûra-yı Devlet'in idare üzerindeki denetiminin sürdüğünü göstermektedir. Örneğin, Manolaki Heci Perodromos, tabiiyyet ihtilali bahanesiyle Defter-i Hakani İdaresince çiftlik ve emvaline müdahale edildiği iddiasıyla Bodrum'dan telgraf çekmiş, Dahiliye nezareti, bu konuda Şûra-yı Devlet'in kararı gereğince muamele olunmasına karar vermiştir (1912). Şûra-yı Devlet tarafından, Pravişte kazasına bağlı Poplen Köyündeki ahalinin ihtiyaçları için münasib orman ve bataklıkların tefriki gerektiğine karar verilmiş, bu karar Dahiliye nezareti tarafından gereğinin yapılması için ilgili yere gönderilmiştir (1913). Fiyat belirleme kararlarının denetimi de yapılan itirazlar üzerine Şûra-yı Devlet'çe gerçekleştirilmektedir. Selanik Bira Fabrikası'nın mamûlatına takdir olunan fiyata, fabrika direktörünce yapılan itiraz, incelenmesi için Şûra-yı Devlet'e gönderilmiştir (1913).

Şûra-yı Devlet, vilayet idare meclislerinin kararları hakkında da karar vermektedir. Örneğin, 1326 senesinde imal olunan rakılara Adana Meclis-i idaresince kilo başına dört kuruş fiyat takdirine ilişkin karar, Şûra-yı Devlet Maliye, Maarif ve Nafia Dairesince onaylanmıştır. Bir diğer örnekte ise, Yafa kazasının İvankara karyesinde imal edilen şaraplar için meclis-i idarece verilen fiyat takdirinin incelenmesi için Albert Anin tarafından verilen arzuhal Şûra-yı Devlet'e gönderilmiştir (1914). Ermeni cemaati adına kayıtlı iki kahvehanenin altında camiye yakınlığından dolayı müskirat satılmaması için nizamnameye uygun olarak Bursa idare meclisince verilen karar Şûra-yı Devlet'çe de uygun görülmüştür (1916).

*Usul ve kanuna aykırılık*, idare meclislerinin kararlarına itiraz nedenlerindendir. Örneğin, Mercium kazası Matla karyesinde Sehhamüssa'a denilen arazi hakkında Beyrut ve Mercium Meclis-i İdarelerince verilen kararın *muğayir-i usul ve nizam* olduğu iddiası ile Dahiliye nezaretine gönderilen evrak Şûra-yı Devlet'e havale edilmiştir (1913).

İdare meclislerinin kararlarına karşı *ahaliden* de talep gelebilmektedir. Örneğin, Selanik'te Sabri Paşa Caddesi'nin ikinci defa genişletilmesinin Belediye Meclisi çoğunluğunun kararına müstenit olduğu yönündeki Meclis-i İdare-i Vilayet görüşünün yanlış bir değerlendirmeye dayandığından bahisle halk tarafından konunun Şûra-yı Devlet'e havale edilmesi istenilmiştir (1914).

İdare meclisi kararlarına bireysel itirazlar/şikayetler de yapılabilir. Örneğin, Kudüs'ün Davud (A.S.) Kapısı yakınında inşa ettiği altı göz dükkanının liva meclisince kapatılmasına itiraz eden Abdullah ed-Devari'nin arzuhal ve ilgili meclis kararı tetkiki için Şûra-yı Devlet'e havale edilmiştir (1914).

Vergilere ilişkin itirazlar da bulunmaktadır. Halis el-Garbi Mukaatası'nın 1326 senesi çeltik hasılatına ait öşrün bir katının kendilerinden tahsili hakkındaki kararın Şûra-yı Devlet'çe tetkiki talebini havi Abdülhamid ve arkadaşlarının arzuhalleri Şûra-yı Devlet'e havale edilmiştir (1915). Bir başka olayda da arazi sahibi olmadıkları halde kendilerinden vergi tarh ve tahsiline karar verilmesi üzerine kişilerin sunduğu layiha-yı itiraz Şûra-yı Devlet'e havale edilmiştir (1915). Draç Sancağı Muhasebe İdaresince hukuk-ı vakfiyesinin çiğnendiğini iddia eden Şeyh Abdurrahman'ın evrakı Şûra-yı Devlet'çe incelenmiştir (1916).

Vilayet meclisleri kararlarının Şûra-yı Devlet tarafından *nakz edildiği* (bozulduğu) da görülmektedir. Çekirge yumurtalarının imhasında görevli memurlara verilecek harcırah hesaplanmasında maaşların yarısının esas alınmasına dair Aydın Vilayeti Meclis-i Umumisi kararı, Şûra-yı Devletçe Harcırah Kararnamesi'ne aykırı bulunarak nakz edilmiştir (1915).

### ***“Ol babda emr ü fermân hazret-i men lehül-emrindir ...”***

Şûra-yı Devlet, Sadarete bağlıdır. Devlet içinden gelen talepler doğrudan doğruya Şûra-yı Devlet önüne getirilemez. Nezaret ve vilayetlerden gelen talepler öncelikle Sadaret'e gönderilir, Sadaret tarafından da Şûra-yı Devlet'e havale olunur. 8 Zilhicce 1284 tarihli Şûra-yı Devlet Nizamnâmesi'nde Şûra'nın görevlerini sayan 2. maddenin son kısmında bu açıkça düzenlemiştir. Görevler sayıldıktan sonra “... *işbu umur ve mesalihin cümlesi usulü veçhile makam-ı Sadaretten havale olunub kararları da bâmazbata oraya bildirilecektir.*” Bu dolaylı yapıya karşılık Şûra-yı Devlet'in, kendisine havale olunmuş, yani onun önüne gelmiş bir iş hakkında doğrudan dilekçe kabul etme yetkisi bulunmaktadır. Bu dolaylı yapı, 1896 tarihinde “*memurlar ve kişiler tarafından verilen idare işlemleri aleyhinde şikayetleri içeren dilekçeleri kabul etmek*” yetkisi ile kararlarını aracısız açıklama imkanı verilmesi de enazından şikayetleri doğrudan kabul etme imkanı tanınarak yumuşatılmıştır.

Şûra-yı Devlet'in kararları Sadaret'in onayına ve Padişah'ın iradesine sunulmaktadır. Şûra-yı Devlet, görevlerini yaparken nihai karar yetkisi yoktur. Sadaret ve Padişah iradelerinin karara eklenmesi gerekmektedir.

Şûra-yı Devlet Nizamnâme-i Dahilisi'nin 8. maddesine göre, "idare işlerine ilişkin kararları kesin olmadığı gibi muhakemat dairesinde davalar üzerine verilen hüküm ve kararların icrası da Sadaret makamının onayına ve Padişahın iradesine bağlıdır."

Şûra-yı Devlet hukukça ve idarece doğru olanı, iyi olanı belirterek ve karar yetkisinin padişahta olduğunu söyleyerek karar vermektedir: "Ol bâbda emr ü fermân hazret-i men lehül-emrindir."

Günümüz idare hukukçuları, Osmanlı Şûra-yı Devleti'nin iptal kararına rastlamayı beklemişlerdir. İptal kararı bulamamak hep bir hayal kırıklığı yaratmaktadır. Bir mahkemenin, idarenin bir işlemini yargılaması ve sonuncunda hukuka aykırı olduğuna hükmederek verdiği kararla o işlemi hukuk düzeninden silmesi anlamında bir iptal yetkisi bulunmamaktadır. Açıklamaya çalıştığımız üzere Şûra-yı Devlet bir yargılama makamı olarak kurulmamıştır. Bununla birlikte kurumsal olarak, işleyen idarenin dışında ve hatta onun üzerindedir. Ayrıca, idarenin işlemini ve idari işleyişteki bir uyumsuzluğu değerlendirme yetkisine sahiptir. Ancak onun hukuksal varlığı hakkında doğrudan sonuç doğurma gücü bulunmamaktadır. Bununla birlikte, idarenin işlem ve işleyişinden doğan uyumsuzlukların kurumsal olarak işleyen idarenin dışındaki bir inceleme makamına taşınması; bu başvurunun ve başvurunun incelenmesinin kurumsallaşmış ve yöntemli bir sürece bağlanmış olması ve bu yapının arızı değil de istikrarlı bir nitelik kazanması idarenin yargısal denetiminin evriminde çok önemli bir gelişkinlik aşamasını göstermektedir. Osmanlı monarşinde ötesini düşünmek tarihsel olarak olanaklı değildir. Açık iptal yetkisi için Cumhuriyet'i beklememiz gerekecektir.

Şûra-yı Devlet'in ilk kararı, ilk kez Akgündüz tarafından aktarılmıştır. "Eyüp Sementinde yağmur ve sel sularının taşıdığı molozların mahalleyi kirletmesi" ile ilgili olarak verilen bu karar, Şûra-yı Devlet'in kuruluşundan hemen sonraya 22 Mart 1868 tarihine aittir. Karar, idare aleyhindeki bir şikayetin değerlendirilmesine ilişkin değildir. Ticaret Bakanlığı, yağışlar sonucunda Eyüp sokaklarında geçişe engel olacak şekilde biriken kum ve molozların temizlenme masraflarının nasıl karşılanacağını Şûra-yı Devlet'ten sormuştur. Şûra-yı Devlet bunu müzakare etmiş ve bir karara bağlamıştır: "(...) kuruş bârâyın ... sokaklarda ve bazı mahalle aralarında terâküm eden kum ve molozun tahliyesi ile mârrîn ve âbirîn su'ûbetden kurtarılması için sarf olunarak keşf-i ahir defterinin haricinde bulunduğu anlaşılmış ve bu akçenin elân tesfiye olunmasından nâşî ashâb-ı matlûb bir yandan sızlanmakta bulunmuş olmasına mebnî kabul ve ifası umûr-ı tabîyyeden olmağın ber müceb-i istîzân zikr olunan ... kuruşun dahi Hazinece kabul ve tesviyesi zımında ifay-ı muktezâsının nezâret-i müşârinileyhâya havalesi tasarruflarında ise de ol bâbda emr ü fermân hazret-i men lehül-emrindir."

Bunu bir danışma kararı olarak nitelemek uygun değildir. Zira, münasip yolu göstermekte ve kararının gereğinin yapılması için kararın ilgili bakanlığa havale edilmesini istemektedir.

Şûra-yı Devlet'in bu ilk kararının hüküm fıkrası "... bu akçenin elân tesfiye olunması ve kuruşun dahi Hazinece kabul ve tesviyesi zımında ifay-ı muktezâsının nezâret-i müşârinileyhâya havalesi tasarruflarında ise de ol bâbda emr ü fermân hazret-i men lehül-emrindir" şeklindedir.

Eyüp Sokakları molozlardan temizletilmektedir ve para gerekmektedir. Şûra-yı Devlet paranın nereden karşılanacağına ve ödeme yapılıp yapılmayacağına karar vermektedir. Daha doğrusu, ilgili bakanlığın böyle karar vermesi gerektiğine karar vermektedir. Kararını da "... yine de bu konuda karar verme yetkisi emir sahibi hazretlerine aittir" diyerek bağlamaktadır. Kurulan sistem gereği, Şûra-yı Devlet'in bu kararı, onaylanmak ve Padişaha sunulmak üzere Sadarete iletilmiştir. Bunun üzerine Şûra-yı Devlet kararının ilgili idarece uygulanması için bir İrâde-i Seniyye sâdır olmuş bu ilgili idareye gönderilmiştir.

Gerek idare aleyhindeki şikayetleri incelediğinde ve gerekse idareden gelen konuları görüştüğünde Şûra-yı Devlet, kararını vermekte ve hüküm fıkrasını "ol bâbda emr ü fermân hazret-i men lehül-emrindir" diyerek tamamlamaktadır.

Vilayetlerin yanı sıra, ticaretin gelişmiş olduğu kazalarda da ticaret mahkemeleri kurulmasına ilişkin kararda, Şûra-yı Devlet'in kararı ile İrâde-i Seniyye arasındaki ilişkiyi görebiliriz. 1869 yılına ait bu kararda "... Şûra-yı Devlet ... dairesinden verilen karar üzerine bilistizan icrai iktizasına ... tarihinde irade-i Seniyye-i hazret-i şehriyari mütealik şerefsadır buyrulmuştur." Padişah, Şûra-yı Devlet tarafından verilmiş olan kararın uygulanmasını uygun görmüş ve izin vermiştir. Takvim-i Vakayi'de "Şûra-yı Devlet" başlığı altında yer alan karar, Padişah'ın uygun görme kararından sonra bu şekilde yayımlanmaktadır.

Yine aynı tarihli bir diğer kararda da aynı yöntem söz konusudur. Bir ihtilafı sonra erdirmesi bakımından yargısal niteliği ağır basan bu olayda Şûra-yı Devlet heyeti umumiyesi tarafından, bazı gayrimüslim tebaanın "bedelatı askeriyeden muaf tutulmalarına karar verilmiş ve bilistizan icrai icabına ... tarihinde irade-i Seniyye-yi hazreti tacdarı mütealik ve şerefsadır buyurulmuştur."



Bunun istisnası, memur yargılamasında verdiği kararlardır. Memur yargılamasında verdiği kararlarda “... yine de bu konuda karar verme yetkisi emir sahibi hazretlerine aittir” kalıbı kullanılmamaktadır. Örneğin, memur yargılaması için Şûra-yı Devlet bünyesinde kurulan Şûra-yı Devlet Bidayet Mahkemesi karar vermekte ve kararı tefhim etmektedir.

Memurları yargılamak, bir yargılama işidir. Buna karşılık, idare aleyhindeki şikayetleri görmek ve idarenin karşılaştığı güçlükleri inceleyerek bunlar hakkında karar vermek, bir yargılama olarak düşünülmemiştir. Kararların hüküm fıkralarındaki yazım farklılığı da buna işaret etmektedir. Bununla birlikte kurumsal bir yapı oluşturulmuş bulunması, başvurunun, görüşmenin ve karar vermenin usullü olması süreci yargılamaya yakınlaştırmaktadır.

1918 yılında, Şûra-yı Devlet’in örgütlenmesi ve görevlerinde değişiklik yapmak üzere yine Şûra-yı Devlet tarafından hazırlanan kanun tasarısının gerekçesinde, gelinen aşamada, mevcut örgütlenme ve işleyiş tarzının yetersizliği vurgulanmakta; idare aleyhindeki şikayetlerde de yargılama yöntemi uygulamak ve tasdikten bağımsız karar vermek istemektedir.

Bu önemli Gerekçe’de öncelikle idare aleyhindeki şikayetlerin karara bağlanması yöntemine ilişkin saptama yapılmaktadır: “İdare davaları için Şûra-yı Devlet özel bir örgütlenme ve yargılama yöntemi olmadığından mevcut nizamname uyarınca sözkonusu davalar, konusuna göre Şûra-yı Devlet’in çeşitli dairelerinde ve idari şekilde incelenmekte ve görülmektedir. Bunun sonucu olarak da çıkan hükümler ancak idari karar gibi sadaret makamının onayı ile etkili olabilmektedir. Hükümler tasdik edilmediği zaman ne yapılacağı belli olmadığı gibi onaylanan kararlardan bazıları da ilgili idare tarafından çeşitli sebepler ve oyalamalarla uygulanmamaktadır Bir de bu hükümlerin idari şekilde verilmesi, kesin hüküm teşkil etmemesi ve her zaman yeniden incelenerek değiştirilebilmesi imkanını vermektedir.”

Görüldüğü gibi 1918 yılına gelindiğinde, kuruluşunda hiçbir şekilde yargılama olarak düşünülmemiş ve örgütlenmemiş olan idare aleyhindeki şikayetleri görme işlevi, artık yargılama olarak anlaşılmaktadır. Şûra-yı Devlet’in şikayetler hakkında verdiği kararlar, *mukarreratı kazaiye* olarak nitelendirilmektedir. Bunlar için artık Şûra-yı Devlet içinde özel bir örgütlenmeye gidilmesi gerektiği ve yargılama yöntemine ihtiyaç bulunduğu belirtilmektedir.

Yargısal niteliğe uygun bir usule ihtiyaç olduğu gibi, kararların verildikleri anda, sadaretin onayına ve padişahın iradesine ihtiyaç duymaksızın etkili olması istenilmektedir. Gerekçe’de yargısal yöntem ihtiyacı dile getirildikten sonra gerekenler ortaya konmaktadır: “Sözkonusu kararlar, uyuşmazlıkların çözülmesi için verildiğinden, infazı, taraflardan birinin onayına ihtiyaç göstermeyip kendiliğinden etkili, her iki taraf hakkında da aynı derecede bağlayıcı ve kesin hüküm niteliğine sahip olmalıdır.”

1918 Şûra-yı Devleti’nin, idarenin yargısal denetimi evriminde tarihsel bir birikim evresine işaret eden bu istekleri, Cumhuriyet Şûrayı Devleti ile hayata geçecektir.

Onur Karahanoğulları